

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

# **KESTÄVÄÄ KASVUA JOUKKOLIIKENNEKAUPUNGISSA**

**Strateginen maankäytön suunnittelu ja kasvun hallinta  
Tampereen kaupunkiseudulla**

Ympäristöpolitiikan ja  
aluetieteen opintosuunta  
Pro gradu -tutkielma  
Elokuu 2017  
Ohjaaja: Ilari Karppi

Iina Sankala

## TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO, Johtamiskorkeakoulu, ympäristöpolitiikan ja aluetieteen opintosuunta, pro gradu -tutkielma ja seminaari, 40 op

SANKALA, IINA: Kestävää kasvua joukkoliikennekaupungissa: Strateginen maankäytön suunnittelu ja kasvun hallinta Tampereen kaupunkiseudulla

Pro gradu -tutkielma, 86 sivua, 1 liitesivu

Tutkielman ohjaaja: Ilari Karppi

Elokuu 2017

---

Avainsanat: *kaupunkiseutu, yhdyskuntarakenne, strateginen maankäytön suunnittelu, kasvun hallinta*

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kaupunkiseuduille suuntautuvan kasvun maankäytöllistä hallintaa. Tutkimuskohteena on Tampereen kaupunkiseutu sekä sen ydin, Tampereen kantakaupunki. Tutkimuksessa on selvitetty, millaisin periaattein ja käytännöin kaupunkiseudun ja kaupungin suunnittelussa kasvua on pyritty ottamaan haltuun. Lisäksi on tarkasteltu, mitkä elementit suunnittelun välineissä ilmentävät yleistynyttä maankäytön suunnittelun strategisuutta.

Yhdyskuntarakenteen hajautuminen on pitkään jatkunut ongelma kaupunkiseuduilla. Siihen on haettu ratkaisuja tiivistävästä ja joukkoliikenneorientoituneesta suunnitteluotteesta, jota tässä tutkimuksessa on tarkasteltu yhdysvaltalaislähtöisen *smart growth* -ajattelun kautta. Suurimmilla kaupunkiseuduilla toteutettu MAL-suunnittelu voidaan nähdä kotimaisena vastineena seututasoiselle kestävän ja toimivan yhdyskuntarakenteen tavoittelulle. Keskeisenä teoreettisena näkökulmana on strateginen maankäytön suunnittelu, joka on uudistanut suunnittelun muotoja, prosesseja ja suhteita.

Aineisto koostuu strategisen suunnittelun välineistöä edustavasta Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelmasta sekä lakisääteiseen suunnittelujärjestelmään kuuluvasta Tampereen kantakaupungin yleiskaavasta. Näiden suunnitteluvälineiden kautta on saatu kuvaa kahdella mittakaavatasolla ja erilaisissa hallintakonteksteissa tehtävästä kasvun hallinnasta ja sen yhdyskuntarakenteellisesta ohjaamisesta. Tutkimuksen analyysitapana on käytetty teoriaohjaavaa sisällönanalyysia.

Tulosten perusteella voidaan sanoa, että Tampereen kaupunkiseudun ja kaupungin suunnittelukonteksteissa keskiöön nousevat kestävän kasvun ja joukkoliikennekaupungin tavoittelu. Ajatus joukkoliikennekaupungista kiteyttää molemmissa tapauksissa tavoitellun kaupunkimuodon, jossa etenkin tulevilla raitiotiejärjestelmällä on keskeinen rooli kaupunkirakenteen tiivistämisessä. Analyysin perusteella tavoiteltu joukkoliikennekaupunki rakentuu kattavan joukkoliikenteen ohella tiiviiden ja monipuolisten keskustien verkostona.

Oleellinen tulos on, ettei rakennesuunnitelma yksin edusta strategisempaa suunnittelua, vaan myös kantakaupungin yleiskaava osoittaa merkittävää strategisen ajattelun kykyä. Strategisuuden voidaan nähdä ilmenevän etenkin kokonaisuuksien hallinnassa, jossa merkityksellisiksi nousevat suhteet niin suunnittelun osa-alueiden kuin tasojen välillä. Välineiden sisällöllisen yhdenmukaisuuden voidaan katsoa tukevan kestävän kasvun tavoittelua seudulla ja sen ydinalueilla. Suunnitelmissa tehtäville valinnoille reunaehdot asetavat kuitenkin poliittiset ja hallinnolliset puitteet. Myös suunnittelutyössä tehdyt hallitun laajentamisen tulkinnot ja tarkastelutasot vaikuttavat kestävyiden toteutumiseen.

# Sisällys

1	JOHDANTO .....	1
1.1	Tutkimuksen tausta.....	1
1.2	Keskeiset käsitteet .....	2
1.3	Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset.....	4
1.4	Tutkimuksen metodologia.....	6
2	KASVUN STRATEGISTA HALLINTAA.....	10
2.1	Yhdyskuntarakenteen hajautuminen ja seutuistuminen .....	10
2.2	Fiksun kasvun ihanteita ja hallintakeinoja .....	14
2.3	Strateginen maankäytön suunnittelu .....	18
2.4	Strategista ja seudullista suunnittelua Suomessa.....	24
3	AINEISTO JA MENETELMÄT .....	29
3.1	Tutkimuksen aineisto .....	29
3.1.1	Rakennesuunnitelma 2040 .....	29
3.1.2	Kantakaupungin yleiskaava 2040 .....	31
3.2	Teoriaohjaava sisällönanalyysi suunnitteluvälineiden tutkimisessa .....	33
3.3	Analyysin vaiheet .....	34
4	TIIVISTYVÄ KAUPUNKI, EHEÄ KAUPUNKISEUTU .....	36
4.1	Kasvun hallinta.....	36
4.1.1	Kasvun haltuunoton periaatteet .....	36
4.1.2	Kasvun suuntaamisen ja rajaamisen keinot .....	40
4.1.3	Tavoitteena kestävä kasvu .....	43
4.2	Maankäytön ja liikkumisen yhteensovittaminen .....	47
4.2.1	Joukkoliikenne tiivistyvän kaupunkirakenteen selkärankana .....	48
4.2.2	Monipuolisten keskusten verkosto.....	51
4.2.3	Tavoitteena joukkoliikennekaupunki.....	56
4.3	Strategisuuden ilmeneminen .....	60
4.3.1	Strategisemmat suunnittelun välineet .....	60
4.3.2	Suunnitteluprosessi ja suhteet verkostoissa .....	64
4.3.3	Tavoitteena strateginen yhteensovittaminen .....	69
5	PÄÄTELMÄT .....	72
6	LOPUKSI .....	81
	Lähteet.....	82
	Liite 1: Aineisto .....	87

## **TAULUKKO- JA KUVIOLUETTELO**

### **Taulukot**

Taulukko 1. Tutkimusasetelma .....	5
Taulukko 2. Kaavavarannon sijoittuminen yhdyskuntarakenteen vyöhykkeille .....	49
Taulukko 3. Fiksun kasvun pääelementit ja niiden vastaavuus MALPE-teemoihin. ....	78

### **Kuviot**

Kuvio 1. Hajautumisen ja tiivistymisen mittakaavat .....	12
Kuvio 2. Lakisääteisen ja strategisen maankäytön suunnittelun piirteet. ....	23
Kuvio 3. Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma .....	31
Kuvio 4. Kantakaupungin yleiskaavan kaavakartta 1: yhdyskuntarakenne.....	32
Kuvio 5. Rakennesuunnitelman suunnittelualue (mustalla) ja kantakaupungin yleiskaavan kasvun vyöhyke (sinisellä) .....	42

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Kaupungistumisen megatrendi ei näytä hidastumisen merkkejä. Jo nyt suurin osa maapallon väestöstä asuu kaupungeissa, mikä tekee kaupungeista keskeisiä toimijoita kasvihuonepäästöjen vähentämisessä ja ilmastomuutoksen torjumisessa. Suomessa muuttoliike suuntautuu erityisesti muutamiin suurimpiin kasvukeskuksiin, kuten pääkaupunkiseudulle sekä Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseuduille (Ristimäki ym. 2017, 40).

Nykyisenlaiseen kaupungistumiskehitykseen liittyy kahtalaista problematiikkaa: Yhtäältä monet pienemmät kaupungit ja maaseutu menettävät väestöään kasvukeskuksiin ja näillä taantuvilla alueilla kasautuvat monet ongelmat, kuten työttömyys ja väestön ikääntyminen. Toisaalta kaupunkiseuduille suuntautuvan kasvun hallinta luo omat haasteensa ja asettaa vaatimuksia esimerkiksi kestävän maankäytön, kohtuuhintaisen asumisen ja toimivan liikenteen ratkaisuille. Vaikka kasvu voidaan nähdä taantuvien kuntien Suomessa tavoittelemisen arvoisena, monille kasvuseutujen kunnille se voi olla vuodesta toiseen voimakkaana jatkuessaan taakka, joka voi johtaa pitkän aikavälin strategisen vision väistymiseen lyhyellä aikavälillä toimivien ”hätäratkaisujen” tieltä (ks. Vakkuri, Karppi & Sankala 2016, 50).

Pro gradu -työssäni pureudun jälkimmäiseen problematiikkaan eli kasvavien kaupunkiseutujen kasvun hallintaan etenkin kestävän yhdyskuntarakenteen näkökulmasta. Kaupunkiseutuja on monissa tutkimuksissa ja selvityksissä tarkasteltu kuntarajojen, hallintorakenteiden, kilpailukyvyn ja talouden näkökulmista (Tolkki, Airaksinen & Haveri 2010; Loikkanen, Laakso & Susiluoto (toim.) 2012). Väitän, että näiden sijaan näkökulma kaupunkiseutuihin tulisi olla yhdyskuntarakenteellinen. Maankäytön aikajänne on pitkä, ja suunnittelun - tai suunnittelemattomuuden - kestävyysvaikutukset ulottuvat sitä kautta vuosikymmenien tai jopa satojen vuosien päähän.

Tutkimusaiheen valintaa ohjasi kiinnostukseni kaupunkitutkimuksen teemoihin ja tärkeäksi yhteiskunnalliseksi teemaksi kokemani kaupunkien kestävyys. Kaupunkiseutujen kontekstissa minua kiinnosti se, kuinka seudullisten hallintamallien yhtenä perusteluna on ollut aluetta kokonaisuutena hahmottava ote, jolla päästäisiin eroon kielteisenä koetusta kuntien välisestä kilpailusta. Toisaalta kysymys siitä, missä määrin kaupunkiseutu hallintatasona pystyy tuottamaan ”hyvää kaupunkia” eli kestäviä, elinvoimaisia ja asukkaiden hyvinvointia palvelevia ihmismittakaavaisia elinympäristöjä,

houkutteli osin myös kyseenalaistamaan erilaisia hallintouudistuksia. Tutkimustani on ajanut siten tarve määritellä omaa suhtautumistani kaupunkiseutuja koskeviin kehittämiskysymyksiin.

Aihe on ajankohtainen kaupungistumisen tutkimuksessa, jossa on tunnistettu tarve yhteiskunnalliselle keskustelulle siitä, miten ja minne kasvua tulisi ohjata. Alan tutkimuskirjallisuudessa ja suunnitteluajattelussa korostetaan yhdyskuntarakenteiden tiivistämistä sekä kestäviä liikkumisen muotoja suosivaa kehittämis- ja suunnitteluotetta.

Hyvin yksinkertaistettuna kyse on valinnoista sen suhteen, suunnataanko kaupunkiseudulla kasvua ulospäin vai sisäänpäin: voimakas ulospäin suuntautuva kasvu johtaa yhdyskuntarakenteen levittäytymiseen ja yhdyskuntien autoriippuvuuteen, kun taas sisäänpäin suuntautuva kasvu kohtaa muun muassa kysymyksen laadukkaiden ja viihtyisien elinympäristöjen säilyttämisestä tiiviiden lisääntyessä. Todellisuudessa kyse on toki paljon monimutkaisemmasta hallinnan ja päätöksenteon kokonaisuudesta, johon kytkeytyvät etenkin kysymykset kuntien välisestä yhteistyöstä ja hallinnon eri sektoreiden tavoitteiden yhteensovittamisesta.

## **1.2 Keskeiset käsitteet**

Tässä tutkimuksessa viitataan *kasvulla* ensi sijassa kaupungistumisen aiheuttamaan väestön keskittymiseen, joka Suomessa suuntautuu erityisesti muutamille suurimmille kaupunkiseuduille. Kun kaupunkiseudut kasvavat, asukasmäärän lisäyksen ohella fyysisessä ympäristössä tapahtuu muutoksia, esimerkiksi kaavoitetun maapinta-alan määrä kasvaa. Tämä kaupunkirakenteen fyysinen kasvu on seurausta siitä, että uusille asukkaille on löydettävä tilaa elää, liikkua ja työskennellä.

Kasvu edellyttää siten toimia, ja *kasvun hallinta* viittaa tapaan vastata kasvuun. Kasvavissa kaupungeissa kasvun hallinta on hyvin yleinen tema ja siitä puhutaan paljon, vaikka sille ei tunnu olevan teoreettisesti tarkkaa määritelmää. Kasvun hallinta näyttääkin määrittyvän tapauskohtaisesti (Martikainen 2008). Tyypillisesti alue- ja kaupunkikehittämisessä kasvun hallinnalla viitataan toimenpiteiden kokonaisuuteen, jolla tavoitellaan tarkoituksenmukaista maankäyttöä ja laadukkaita elinympäristöjä sekä varmistetaan väestön kasvulle riittävä infrastruktuuri, liikennejärjestelmä ja palveluverkko (emt., 16). Toimet kasvun hallitsemiseksi kumpuavat erityisesti strategisista tavoitteista tukea kunnan, kaupungin tai kaupunkiseudun kestävästä kehitystä.

Kasvun hallinnan vastakohtana on se, että kasvun annettaisiin tapahtua hillitsemättömästi (vrt. Puustinen, Mäntysalo & Karppi. 2016b, 10). Tämä altistaisi monille riskeille, jotka kohdistuisivat muun muassa kaupungin talouteen, ihmisten kokemaan elämänlaatuun ja luonnon kantokykyyn.

Maankäytön osalta perinteinen tapa vastata kasvuun on ollut levittäytyminen uusille alueille uusia asuin- ja työpaikka-alueita sekä infrastruktuuria rakentaen. Tätä suunnittelutapaa on viime vuosikymmeninä kritisoitu yhdyskuntarakenteen kielteisenä koettua *hajautumista* ja sen oheisilmiöitä aiheuttavana (ks. Lampinen 2015). Uudempaa suunnitteluperiaatetta edustaa ajatus kasvun suuntaamisesta olemassa olevan kaupunkirakenteen sisään kaupunkia täydentäen ja tiivistäen.

Kuten edellä on jo käynyt ilmi, tutkimuksen tärkeänä maantieteellisenä mittakaavana on *kaupunkiseutu*, jolle monet kaupungistumisen ilmiöt asettuvat. Useita vuosikymmeniä jatkuneena kehityksenä on, että ihmisten arkiset elinpiirit eivät enää rajoitu heidän asuinpaikkojensa hallinnollisten rajojen sisälle, vaan päivittäinen liikkuminen on entistä enemmän ylikunnallista. Kaupunkiseutu (eng. *city-region* tai *urban region*) voidaan yleisesti määritellä alueeksi, joka muodostuu tiiviistä ydinalueesta sekä sitä ympäröivästä vaikutusalueesta, joka on toiminnallisesti yhteenkietoutunut ydinalueen keskukseen työ- ja vapaa-ajan liikennöinnin kautta (SYKE 2016).

*Yhdyskuntarakenne* käsittää ympäristöministeriön määritelmän mukaisesti ”väestön ja asumisen, työpaikkojen ja tuotantotoiminnan, palvelujen ja vapaa-ajan alueiden sekä näitä yhdistävien liikenneväylien ja teknisen huollon verkostojen sijoittumisen ja niiden keskinäisen suhteen” (Ympäristöministeriö 2013). Etenkin kaupungeissa yhdyskuntarakenne säilyy harvoin staattisena, pikemminkin se on aina joiltain osin jatkuvassa muutoksessa.

*Yhdyskuntasuunnittelulla* pyritään hallitsemaan näitä yhdyskuntarakenteen kehityssuuntia ja sopeutumaan ympäröivän yhteiskunnan jatkuvaan muutokseen (Ristimäki ym. 2017, 10). Yhdyskuntasuunnittelun keskeisenä haasteena on sovittaa erilaisia aikajänteitä yhteen; hitaasti muuttuvaa rakennettua ympäristöä suhteessa nopeampiin muutoksiin toiminnassa ja toimintatavoissa rakennetun ympäristön luomissa puitteissa (Ristimäki ym. 2017, Vakkuri ym. 2016). Tässä tutkimuksessa käytän yhdyskuntasuunnittelun rinnalla myös termiä *maankäytön suunnittelu*, kun tarkoitan kaupunkirakennetta ja sen sisältämien toimintojen fyysistä sijoittumista tai saavutettavuutta koskevaa suunnittelua ja päätöksentekoa.

*Kestävyydestä* on tullut monilla yhteiskunnallisen keskustelun osa-alueilla yleiskäsite, jota käytetään varsin laajasti eri yhteyksissä. Sillä viitataan tyypillisesti etenkin ekologisten ja taloudellisten ulottuvuuksien yhteensovittamiseen ja toimintaan näiden kantokyvyn puitteissa. Kestävyyden käsitettä (eng. *sustainability*) on kuitenkin kritisoitu liiallisesta laveudesta ja jäsentymättömyydestä. (Eskelinen & Sorsa 2015.) Tässä tutkimuksessa kestävyys nähdään suunnittelun normatiivisuutta välittävänä myönteisenä määreenä, jonka tarkemmat merkitykset rakentuvat osana erilaisia

käyttöyhteyksiä puhuttaessa esimerkiksi ”kestävästä yhdyskuntarakenteesta”, ”kestävästä kasvusta” tai ”kestävästä liikkumisesta” (vrt. Heikkurinen 2014, 10).

### **1.3 Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset**

Aluetieteen ja yhdyskuntasuunnittelun kentällä on jo vuosia esitetty, että perinteiset hallinnon tasot eivät enää vastaa kysymyksiin ja ongelmiin, jotka ovat luonteeltaan ja vaikutuksiltaan kaupunkiseudullisia. Väestö ja työpaikat ovat hakeutuneet toiminnallisille kaupunkiseuduille, joissa päivittäisen liikkumisen piiri on kasvanut seutumittakaavaiseksi ihmisten sukkuloidessa työn, kodin ja harrastuspaikkojen välillä.

Kaupunkiseudut eivät kuitenkaan sovittaudu perinteiseen kaavahierarkiaan, jossa ne asettuvat maakuntatason ja kuntakohtaisen yleiskaavatason välimaastoon. Tämän vuoksi monilla kaupunkiseuduilla on ryhdytty vapaamuotoiseen yhteistyöhön seudullisten kysymysten kuten yhdyskuntarakenteen kestävyys hallitsemiseksi. Viime vuosina Suomen suurimmilla kaupunkiseuduilla on otettu käyttöön uudenlaisia strategisia työkaluja ja sopimuksellisuutta, joilla pyritään kokonaisuutena ohjaamaan seudun kehittämistä maankäytön, asumisen, liikenteen ja osin jopa palvelujen ja elinkeinojen osalta. Seutuyhteistyöstä huolimatta kukin kunta tai kaupunki päättää viime kädessä kunnallisen itsehallintonsa puitteissa kasvun suunnista ja sen hallitsemisen tavoista.

2000-luvulla etenkin ilmastonmuutos ja siihen vastaaminen ovat olleet keskeisiä keskustelunaiheita, ja huomattavat ilmasto- ja energiapoliittiset tavoitteet ovat luoneet entistä vahvemman agendan toimille kaupunkien kestävyys edistämiseksi. Huomio kiinnittyy erityisesti maankäytön ratkaisuihin, sillä kaupunkirakenteen hajautumiskehitystä pidetään merkittävänä ongelmana kaupunkien ja niissä asuvien ihmisten tuottamalle ekologiselle jalanjäljelle. Kaupungit joutuvat näin ollen aiempaa tarkemmin perustelemaan maankäyttöään etenkin laajentaessaan yhdyskuntarakennetta uudisrakentamisella.

Tutkielman kattoteemana on kasvun hallinta sen maankäytöllisessä kontekstissa. Sen kääntöpuolena on kasvun hallitsemattomuus, jota tässä tutkimuksessa tarkastellaan yhdyskuntarakenteen hajautumisen käsitteen kautta. Kasvun hallinnan keskiössä on strateginen maankäytön suunnittelu, jota kaupunkiseuduilla edustavat MAL-tematiikka (maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun integrointi) sekä seudulliset rakennemallit ja -suunnitelmat, kaupungeissa taas yleiskaavatasoinen maankäytön suunnittelu.



Kyseessä on laadullinen tutkimus, jossa tavoitteena on ymmärtää ja tuoda näkyviin kasvun hallinnan problematiikkaa kaupunkiseudulla, jossa eheän kaupunkirakenteen tavoitteisiin pyritään vastaamaan niin strategisen suunnittelun ja kuntayhteistyön keinoin seututasolla kuin käytännössä paikallisella tasolla yksittäisen kaupungin toteuttamassa maankäytössä. Tarkastelen kaupunkiseudullista maankäyttöä ensi sijassa *mittakaavakysymyksenä* eli yhdyskuntarakenteellisenä ja toimintojen sijoittamisen kysymyksenä enkä niinkään hallinnollisena kysymyksenä, jona erilaiset kuntarakenne- ja metropoliselvitykset ovat kaupunkiseutuja viime vuosina tarkastelleet.

Tutkimusasetelmassani on yksi päätutkimuskysymys sekä sitä täsmentävät kaksi alatutkimuskysymystä:

- *Millä tavoin kaupunki- ja kaupunkiseututason suunnitteluinstrumenteissa pyritään hallitsemaan kasvua ja sen maankäytöllistä ilmenemistä?*
  - *Mitkä ovat kasvun hallinnan keskeiset elementit?*
  - *Mitkä tekijät ilmentävät suunnittelun strategisuutta?*

Tutkimuskohteenani on Suomen ”kakkoskeskus”, voimakkaasti kasvava Tampereen kaupunkiseutu sekä sen ydin, Tampereen kaupunki. Tarkoitukseni on perehtyä näillä kahdella mittakaavatasolla toteutettuun kasvun maankäytölliseen hallintaan ja vertailla informaalin kaupunkiseudun tasolla asetettuja tavoitteita suhteessa muodolliseen maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen keskuskaupungissa Tampereella. Tutkimusasetelma voidaan kiteyttää taulukon 1 kuvaamalla tavalla:

Taulukko 1. Tutkimusasetelma

<b>Aihepiiri</b>	Kaupungistumisesta aiheutuvan kasvun hallinta kasvukeskuksissa
<b>Taustailmiö</b>	Yhdyskuntarakenteen hajautumisen problematiikka ja sen ratkaisupyrkimykset
<b>Näkökulma</b>	Strateginen maankäytön suunnittelu
<b>Konteksti</b>	Tampereen kaupunkiseutu ja Tampereen kantakaupunki

Tutkielman eteneminen on rakennettu tämän tutkimusasetelman mukaiseksi. Teorialuvuissa rakennan tutkimukselle viitekehysten, joka asettuu suunnittelun ja hallinnan rajapinnalle. Alun kirjallisuuskatsaus yhdyskuntarakenteen hajautumisen tutkimukseen luvussa 2.1 toimii tutkimusasetelmaa taustoittavana kuvauksena, jonka tarkoituksena on tuoda esiin kaupungistumiseen liitettyä problematiikkaa ja suunnittelun haasteita.

Hajautumisilmiöstä ja sen kaupunkiseudullisesta ilmenemisestä on seurannut tarve yhtäältä hallita kasvua ja toisaalta uudistaa suunnittelua. Luvussa 2.2 syvennyn amerikkalaistaustaiseen *smart growth* -suuntaukseen, jossa esiintyvät keskeiset elementit kasvun kestäväälle hallinnalle luovat tälle tutkimukselle käytäntöorientoituneen teorian, joka ohjaa aineiston sisältöjen analyysia. Tutkimuksen syvemmän teoreettisen kerroksen muodostaa yhdyskuntasuunnittelussa keskeiseksi näkökulmaksi noussut strateginen maankäytön suunnittelu, jonka perusteita kuvaan luvussa 2.3. Tuodakseni näkökulman lähemmäs tutkimuskohdettani avaan vielä luvussa 2.4 suomalaista suunnittelujärjestelmää sekä kuvaan viime vuosina käytettyjä strategisempia ohjausvälineitä.

Luvussa kolme kuvaan tutkimuksen aineistoa ja käyttämäni analyysimenetelmää. Tarkasteltuina suunnitteluinstrumentteina ovat Tampereen kaupunkiseudun maankäytöllisiä kehityssuuntia visioiva rakennesuunnitelma sekä Tampereen kaupungin tuore kantakaupungin yleiskaava. Neljäs luku on analyysiluku, jossa tarkastelen tapauskohtaisesti määrittyvää kasvun hallintaa ja sitä konkretisoivia suunnitteluperiaatteita sekä suunnitteluvälineissä ilmenevää strategisuutta. Kunkin analyysiteeman osalta olen pyrkinyt kiteyttämään keskeisimpiä havaintoja kolmanteen alalukuun.

Lopuksi luvuissa viisi ja kuusi kokoan tutkimuksen tulokset yhteen ja pohdin niiden laajempia yhteyksiä. Lisäksi reflektoin tutkimuksen vaiheita, asetelman tuottamia rajauksia ja niiden vaikutusta syntyneisiin tulkintoihin.

## **1.4 Tutkimuksen metodologia**

Kasvun hallintaan kaupunkiseuduilla liittyy moninaisia poliittisia ja hallinnollisia prosesseja, joita ei voida käsitellä tämän tutkimuksen puitteissa tyhjentävästi. Rajaank siksi tarkasteluni koskemaan kasvun hallintaa maankäytön suunnittelun kontekstissa. Tutkimus sijoittuu alueiden käyttöä käsittelevän tutkimuksen kentälle, jossa spatiaalisuuden ja hallinnan ulottuvuudet tuovat yhteen aineksia niin suunnittelututkimuksen (*planning research*) kuin hallinnon tutkimuksen (*governance studies*) alalta.

*Hallinta* sanana viittaa toiminnan moniulotteiseen luonteeseen sekä laajempaan yhteiskunnissa tapahtuneeseen muutokseen, jossa perinteisen hierarkkisista ja keskusjohtoisista valtajärjestelmistä eli hallinnosta on siirrytty yhä enemmän moniulotteisempaan vuorovaikutuksen ja verkostojen hallintaan (*governance*) sekä sitä kautta useiden toimijoiden mukanaoloon hallinnan prosesseissa (Häkli, Karppi & Sotarauta 2009, 128). Tämä tekee hallinnasta hyvin kompleksista. Kaupunkiseudullisten hallintajärjestelmien taustalla voidaan nähdä alueellistumiskehitys, jossa

perinteinen valtiokeskeinen (Suomessa myös kuntakeskeinen) järjestelmä on saanut rinnalleen tai osin korvautunut uusilla toimintatasoilla ja -tavoilla, kuten kaupunkiseudullisella yhteistyöllä (emt., 130).

Vastaavasti puhuttaessa suunnittelusta tulee kiinnittää huomiota käsitteen taustalla käytyyn tieteelliseen keskusteluun. Luvussa 1.2 määritelty yhdyskuntasuunnittelu ja maankäytön suunnittelu viittaavat käsitteinä suunnittelun käytännöllisempään puoleen (*practice*). Taustalla on kuitenkin monimutkaisempi kysymys siitä, mitä suunnittelulla merkityksessä *planning* tarkoitetaan.

Eri koulukuntien näkemykset suunnittelusta muodostavat kirjavan joukon erilaisia tapoja ymmärtää suunnittelua – ja siinä ohessa maailmaa. Suunnittelu voidaan nähdä kompleksisena toimintana, jossa risteää samanaikaisesti erilaisia ulottuvuuksia. Kuten edellä kuvattiin, suunnittelulla on väistämättä teknis-praktinen ulottuvuutensa, eli suunnittelu on yksinkertaisimmillaan ammatinharjoittamista tai muuta käytännön toimintaa (Haila 2002). Suunnitteluprosessit ovat kuitenkin vuosien saatossa muuttuneet avoimemmiksi ja keskustelevammiksi, ja ymmärrys asiantuntijuudesta on laajentunut koskemaan laajoja ihmisjoukkoja ja ryhmiä suunnittelun demokratisoitumiskehityksen ja osallistumisen laajenemisen myötä (Bäcklund, Häkli & Schulman 2002).

Näiden rinnalla suunnittelun kielellisyyttä ja sitä kautta poliittisuutta korostavat suuntaukset ovat kritiikillään tuoneet suunnittelun ymmärtämisen yhteiskunnallisemmalle tasolle tehden näkyviksi suunnittelussa piileviä valtarakenteita ja korostaen maailman subjektiivista kokemista myös tilanteissa, joissa ympäröivä maailma näyttää olevan typistettävissä mitattavaan muotoon (Davoudi 2008; Forester 2012).

2010-luvulla tehtävässä kaupunkien tai kaupunkiseutujen suunnittelussa keskiössä ovat etenkin osallisuus, yhteiskehittäminen ja *strateginen maankäytön suunnittelu* (ks. luku 2.3). Tällaisen teoreettisen laaja-alaisuuden edessä olen tässä tutkimuksessa päätenyt näkemykseen suunnittelusta *tavoitteellisen raamin asettamisena*, joka nojaa etenkin suunnittelun vuorovaikutteisuuksiin ja strategisuutta painottaviin suuntauksiin (Healey 2009; Mäntysalo 2013).

Tavoitteellisen raamin asettamisella viitataan toimintaan, jossa luodaan perspektiiviä kauemmas tulevaisuuteen ja suunnataan toimintaa annetun tarkastelukehikon puitteissa. Tämä lähestyy Faludin (1973) tekemää erontekoa metasuunnittelun (*meta-planning*) ja käytännön operatiivisen suunnittelun välillä, jossa ajatuksena on, että suunnittelussa asetetaan visioiva raami tulevaisuudesta, jota kohti pyritään etenemään askel askeleelta, etenemistä suhteessa tarkastelukehikkoon säännöllisesti tarkistaen tai tarpeen tullessa sitä uudelleensuunnatun (Mäntysalo, Kangasoja & Kanninen 2014, 11).

Ajatus suunnittelusta tavoitteellisen raamin asettamisesta ilmentää hyvin strategisen maankäytön suunnittelun kasvanutta merkitystä *governance*-aikakaudella (Moilanen & Laakso 2012, Mäntysalon ym. 2014, 8 mukaan). Konstruktionistisen metodologian mukaisesti on kuitenkin korostettava, että suunnittelun puitteissa luodut kuvaukset tulevaisuudesta ovat auttamatta konstruktioita eli rakennelmia ja että suunnittelu heijastelee väistämättä kulloistakin toimintaympäristöään, jossa toiminnan luonnetta määrittävät osin praktiset seikat sekä osin vallitseva hallinnollis-poliittinen konteksti (Häkli 1999, 141, 144).

Tässä tutkimuksessa olen rajannut suunnittelun moninaisuudessa huomioni tuotettuihin suunnitteluteksteihin ja -välineisiin. Valintani tarkastella yksinomaan suunnittelutekstejä perustuu tutkimuksen metodologiseen orientaatioon ja näkemykseen todellisuuden kielellisestä rakentumisesta (emt., 134). Konstruktionismin mukaisesti katson, että todellisuutta rakennetaan (*konstruoidaan*) kielen avulla. Vuorovaikutuksessa huomattava osa itseilmaisustamme perustuu kieleen, ja sanallistamme ympärillämme olevaa maailmaa puhumalla ja kirjoittamalla (Heikkinen 2015, 143). Näin ollen myös suunnittelu on väistämättä kielellistä toimintaa.

Vuorovaikutuksen ja kielenkäytön tarkastelu korostuivat suunnittelututkimuksessa etenkin niin kutsutun kommunikatiivisen käänteen myötä. Raine Mäntysalon ja Kaj Nymanin mukaan (2012, 33) voidaan esittää, että kieli on suunnittelua samalla kun suunnittelu on kieltä. Suunnittelu voidaan nähdä sekä kaikkea toimintaamme leimaavana yleisinhimillisenä piirteenä että yhteiskunnallisiin prosesseihin ja mekanismeihin kiinnittyvänä toimintana (emt., 36).

Suunnitteluun ja kielenkäyttöön liittyvä poliittisuus on laajalti tunnustettua yhteiskuntatieteellisissä tutkimusperinteissä. Julkishallintoon ja edustuksellisen demokratian vaikutuspiiriin kuuluvassa maankäytön suunnittelussa ilmenevät intressi- ja määrittelykamppailut ovat olleet jo vuosikymmeniä keskeisiä tutkimuksen kohteita. Myös suunnittelussa käytetyillä välineillä voidaan oikeuttaa ja tukea tietynlaista näkökulmaa. Kaavat voidaan nähdä suunnittelun *esineellistyksinä* (emt., 44). Niiden funktio on siten sama kuin suunnittelulla yleensäkin: organisoida tulevaa yhteistoimintaa (emt., 33).

Edellä kuvatusta kielenkäytössä piilevästä poliittisuudesta seuraa, että myös oma roolini tutkijana ja kirjoittajana on asetettavissa tarkastelun alaiseksi (Häkli 1999, 140). Laadullisen tutkimuksen perusluonteen mukaisesti en voi täysin erottaa itseäni tutkittavasta ilmiöstä (Tuomi & Sarajärvi 2002, 133). Sen sijaan on tärkeää tunnistaa, että kyseessä on ensi sijassa oman tulkintaprosessini kuvaus ja että joku toinen samaa aihepiiriä tutkiva voisi tulla täysin toisenlaisiin tuloksiin. (Tutkimuksen aineistoa ja käytettyä menetelmää kuvaan tarkemmin luvussa kolme.)

Katson tarpeelliseksi reflektoida seuraavaksi lyhyesti omia tutkimusaiheeseen liittyviä tausta-ajatuksia ja motivaatiota aiheen valinnalle, sillä myös tässä tutkimuksessa voidaan nähdä normatiivisuutta liittyen yhdyskuntasuunnittelun päämääriin: Oma näkemykseni on, että Suomen kaupungistumisen ollessa verrattain nuori kehityskulku monet kasvun ongelmat, kuten valtavat liikennemuuhkat voitaisiin ehkäistä jo ennen niiden syntymistä laadukkaalla suunnittelulla. Toisaalta esimerkiksi Helsingin metropolialuetta pidetään jo nyt esimerkkinä kielteiseksi koetusta hajautumiskehityksestä, ja tähän ongelmaan tulee tarttua alueen jatkaessa yhä voimallista kasvuaan.

Tutkimuksen normatiivista asetelmaa ilmentää siten se, että pidän yhdyskuntarakenteen hajautumisen hillintää tärkeänä ja että kasvun hallinnan tulisi perustua kaupunkirakenteen tiivistämiseen kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä tukevalla tavalla. Monien alan tutkijoiden tapaan suhtaudun kriittisesti hajautumisen ongelmaa ruokkivaan auto-orientoituneeseen kaupunkikehittämiseen sekä funktionaaliseen periaatteeseen erottaa toiminnot kaupunkitilassa toisistaan (ks. esim. Lampinen 2015, 174). Nämä aiempien aikojen suunnitteluopit ovat tuottaneet monia haasteita toimivan ja ihmismittakaavaisen kaupungin suunnittelulle tässä ajassa.

## 2 KASVUN STRATEGISTA HALLINTAA

### 2.1 Yhdyskuntarakenteen hajautuminen ja seutuistuminen

Kaupungistumisen aikaansaamat ihmisvirrat eivät ole suuntautuneet yksinomaan kasvaviin kaupunkeihin, vaan kasvu on levittäytynyt laajemmille alueille muodostaen kaupunkiseutuja tiiviine ydinalueineen ja ympäröivine kehysalueineen. Yhdyskuntarakenteen kehitys ei kuitenkaan ole vain muotoseikka. Se, miten kaupungit ja kaupunkiseudut ovat rakentuneet, heijastuu myös laajemmin ihmisten arkeen ja yhteiskuntaan. Tässä luvussa kuvaan, mitä on yhdyskuntarakenteen hajautuminen ja miksi sitä voidaan pitää kielteisenä ilmiönä. Lisäksi tarkastelen, miksi juuri kaupunkiseudut ovat hajautumisen ja siihen vastaamisen kannalta relevantteja tarkastelutasoja.

Kaupunkiseutuja voidaan määritellä niin hallinnollisin kuin toiminnallisin perustein. Suomen ympäristökeskuksessa (2016) on laadittu yhdyskuntarakenteeseen ja toiminnallisuuteen perustuva operationaalinen määritelmä, jonka mukaan kaupunkiseutu koostuu keskustaajamasta, lähitaajamasta ja lievealueesta. Keskustaajamaan, jossa väestömäärä on yli 15 000 asukasta, kiinnittyvät fyysisesti ja toiminnallisesti lähitaajamat sekä niitä ympäröivät lievealueet. (SYKE 2016.)

Lähitaajamaksi määrittyy alue, joka on maantieteellisesti keskustaajaman lähialueella ja joka kytkeytyy yhdyskuntarakenteellisesti rakennuskannan tai tiestön kautta keskustaajamaan. Toiminnallisena kriteerinä pidetään sitä, että lähitaajaman työllisistä asukkaista yli 20 % käy töissä keskustaajamassa. Lievealue on kaupunkiseutua yhtenäisesti reunustavaa haja-asutusaluetta noin kolmen kilometrin säteellä lähitaajaman ulkoreunasta. (SYKE 2016.)

Kaupunkiseudut ja niiden yhdyskuntarakenne ovat jatkuvassa muutoksessa. Tutkimuksissa on havaittu, että kaupunkiseutujen vaikutusalueet ja etenkin pendelöintialueet kasvavat entisestään (Schulman, Söderström & Ristimäki 2014, 15). Tämä kehitys on viime vuosikymmenien aikana johtanut entistä monikeskuisempien ja verkostomaisempien kaupunkiseutujen muodostumiseen (Söderström 2013; Schulman ym. 2014). Kyseessä on sekä toiminnallinen että tilallinen ilmiö, jossa kaupungistuminen on kääntynyt *seutuistumiseksi* ja edelleen hajautuen *metropolisaatioksi*.

Harry Schulmanin ym. (2014, 16) mukaan metropolisaatio viittaa kaupunkijärjestelmään, jossa keskuskaupungin ympärille syntyvä laaja vaikutusalue käsittää useita asunto- ja työmarkkina-alueita. Lisäksi kaupunkiseudulla on yleensä vain yksi keskus, kun taas metropolialueella keskuskaupunkeja voi olla useita (Viren 2007, 45–46).

Kyse on siis muutoksista mittakaavassa ja rakenteessa (ks. kuvio 1). Tähän kehitykseen kytkeytyy yksi merkittävimmistä yhdyskuntasuunnittelussa tunnistetuista ongelmista: *yhdyskuntarakenteen hajautuminen* (eng. *urban sprawl*). Ilmiö on monitahoinen kaupunkimuutoksen prosessi eikä siihen ole yhtä vakiintunutta määritelmää (Maijala 2009; Lampinen 2015). Historiallisesti se on liitetty etenkin henkilöautoilun yleistymiseen ja aikakauteen, jolloin perinteiset keskustaungit taantuivat samalla kun kaupunkien liepeille syntyi esikaupunkialueita ja lähiöitä vastakaupungistumiseksi kutsutussa kehityksessä (Maijala 2009, 28).

Miksi hajautumista sitten pidetään kielteisenä ilmiönä? Yhtäältä sen vuoksi, että kaupunkien ja kaupunkiseutujen levittäytymisen yhä laajemmille alueille on katsottu lisäävän kuormitusta niin ympäristölle kuin taloudelle. Hajauttavaa maankäyttöä kuvataan epäyhtenäiseksi ja alhaisen tiiviyden rakentamiseksi, jossa toiminnot sijaitsevat erillään kaupunkirakenteessa ja niiden saavutettavuus muuten kuin autolla on heikko (Gillham 2002 Maijalan 2009, 29 mukaan). Tätä kaupunkien reuna-alueille syntyvää väljää ja yksipuolista yhdyskuntarakennetta kutsutaankin usein ”autokaupungiksi”, jonka symbolina pidetään kiistatta amerikkalaista esikaupunkia (Kosonen 2007, Mäntysalon & Kososen 2016, 34 mukaan).

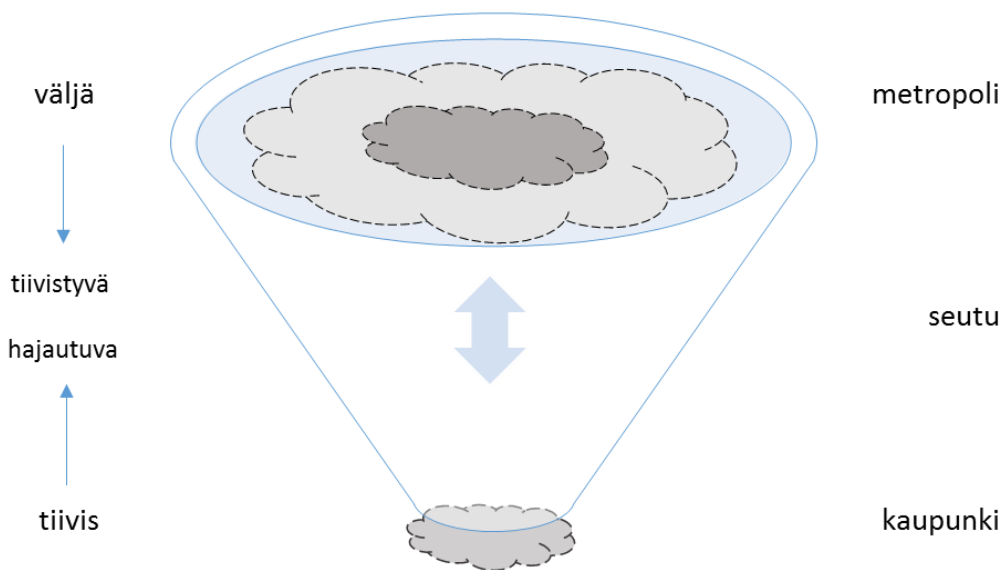
Resurssien kannalta tällainen kaupunkirakenne vaatii suuria panostuksia esimerkiksi infran rakentamiseen, huoltoon ja ylläpitoon. Myös toimivan ja kustannustehokkaan joukkoliikenteen edellytykset ovat heikot (Maijala 2009, 30). Hajautuneella yhdyskuntarakenteella onkin katsottu olevan yhteys liikkumistarpeen lisääntymiseen ja autoriippuvuuteen. Vuosikymmenten saatossa liikenteen tuottamat ongelmat kuten ruuhkat, liikennemelu ja -päästöt on tunnistettu merkittäviksi haitoiksi kaupunkien viihtyisyydelle ja arjen sujuvuudelle etenkin suurilla kaupunkiseuduilla ja metropolialueilla.

Kehitys on myös osin ruokkinut itse itseään, kun perinteisen ytimen ja alakeskusten muodostaman verkoston rinnalle on voinut vuosien saatossa rakentua kokonaan uusia solmukohtia, kuten suuria väylien varsille syntyneitä kauppaa-, palvelu- ja työpaikkakeskittymiä (Schulman ym. 2014, 13–15). Suunnittelun näkökulmasta tällaisen maankäytön taustalla on vaikuttanut ennen kaikkea modernistinen suunnitteluperinne, jossa liikkumista on tarkasteltu ensi sijassa henkilöautoilun edellytysten näkökulmasta ja irrallaan muusta yhteiskunnasta (Lampinen 2015, 14).

Hajautumiskehityksen on nähty jatkuneen näihin päiviin asti. Tutkimukset osoittavat, että myös Suomessa kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hajautuminen on ollut yleinen kehityskulku (Ristimäki ym. 2013; 2017). Etenkin Helsingin voimakas kasvu on lisännyt kasvupainetta myös

kehyskunnissa, mikä on monin paikoin voimistanut niiden yhdyskuntarakenteen hajautumista (Schulman 2014, 61). Helsingin metropolialue onkin esiintynyt hajaantumiskehityksen varoittavana esimerkkinä kansainvälisissä vertailuissa (EEA 2006, Söderströmin, Schulmanin & Ristimäen (toim.) 2014, 8 mukaan).

On kuitenkin huomattava, että muutos kaupunkiseutujen sisällä voi olla moninaista, ja hajaantumiskehitystä voi ilmetä samalla kun osa kaupunkirakenteesta tiivistyy (Söderström ym. 2014, 8). Yhtäällä kaupunkirakenteen kehityssuuntana voi olla kaupungin ydinalueiden jalankulkuistuminen, joukkoliikenteen kehittyminen sekä rakennetta tiivistävä täydennysrakentaminen. Toisaalla suunta voi olla päinvastainen kaupunkien liepeillä tapahtuvan uusien alueita ja yhteyksiä synnyttävän hajarakentamisen kautta (Schulman ym. 2014, 13). Majjala (2009, 27) kuitenkin muistuttaa, että käytännössä voi olla haastavaa todeta, millainen maankäytön lisäys on kulloinkin tulkittavissa hajautumiseksi. Hajautumisen ja tiivistymisen prosesseja sekä niiden kytkeytymistä alueelliseen mittakaavaan on pyritty havainnollistamaan kuviossa 1.



Kuvio 1. Hajautumisen ja tiivistymisen mittakaavat

Vuonna 2008 alkanutta taloudellista taantumaa on pidetty ainakin Suomessa yhtenä tekijänä kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen kehityksen suunnanmuutokselle. Käytännössä muutos on näkynyt lähinnä hajaantumiskehityksen hidastumisena, vaikkakin julkisessa keskustelussa on puhuttu kaupunkien renessanssista ja uudesta urbaanimman asumisen trendistä (Ristimäki ym. 2017, 15). Aika näyttää, johtuuko esimerkiksi keskusta-asumisen lisääntynyt suosio myös lapsiperheiden keskuudessa pelkästä taloudellisesta pakosta vai onko taustalla myös elämäntapojen ja asumispreferenssien pysyviä muutoksia.



Taloudellisten suhdanteiden ja mahdollisten preferenssivaihtelujen ohella myös suunnittelussa nähdään tapahtuneen muutos. Kaupunkien ja seutujen kehittämisessä painotetaan aiempaa vahvemmin erityisesti kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä parantavaa suunnittelua. Myös joukkoliikenteen kehittäminen on osa julkisesti lausuttuja tavoitteita, joskin sen toteutuminen käytännössä edellyttäisi entistä voimakkaampaa maankäytön suuntaamista joukkoliikennekäytävien varten. (emt., 177.)

Näistä lupaavista kehityssuunnista huolimatta autokaupunkimaisen väljä ja yhdyskuntarakennetta levittävä kehitys näyttää tutkimusten valossa jatkuvan suomalaisilla kaupunkiseuduilla aina 2030-luvulle asti (emt., 3). Tämä ristiriita johtuu suuressa määrin suunnittelun pitkästä aikajänteestä: monet hajautumisen elementit ovat sisäänrakennettuina vasta toteutumassa oleviin kaavoihin, ja nyt tai lähitulevaisuudessa käynnistettävien aluerakennushankkeiden vaikutukset ulottuvat pitkälle tuleviin vuosikymmeniin. Hajautumiskehitys saattaa näin ollen jatkua, vaikka suunnittelun ihanteet olisivat ehtineet muuttua. Monet tutkijat ovatkin peräänkuuluttaneet pidättäytymistä uusien alueiden avaamisesta nousukauden koittaessa ja korostaneet täydennysrakentamisen merkitystä (Ristimäki ym. 2017).

Kaiken kaikkiaan, kaupunkiseutujen hajautumiskehitys on monimutkainen ilmiö. Sen on katsottu olevan osittain suunnittelematonta ja osittain suunniteltua (Kanninen 2016, 25). Hajautunutta rakennetta tietoisemmin tuottavaan toimintaan ei voida yksin suunnittelupöydillä vaikuttaa, sillä siihen liittyy politiikkaa. Suomessa yhtenä hajautumiseen vaikuttavana tekijänä on pidetty kaupunkiseuduilla tapahtuvaa kuntakilpailua, joka tuottaa osaoptimointia maankäytössä (mm. Hytönen ym. 2012, 2015, ks. myös luku 2.4).

Suunnittelemattomuuteen voisivat tutkimusten valossa purra uudet suunnittelun tavat, jotka tunnistavat hajautumisen kannalta kriittiset tekijät. Uudenlainen kaupunkirakennetta tiivistävä kehittäminen on saanut hiljalleen jalansijaa, samoin kaupunkiseututason merkitys on tunnistettu keskeisissä maankäytön kehittämiskysymyksissä. Uusien ideaalien levitessä on tärkeää kuitenkin käydä myös kriittistä keskustelua esimerkiksi siitä, tuovatko uudet käsitteet, kuten *smart city*, aidosti mitään uutta vai onko ne valjastettu senhetkisinä muotitermeinä pelkän nykytilan säilyttämiseen. Seuraavassa luvussa esittelen yhden varsin tunnetun kestävämpää kasvua ja eheää kaupunkirakennetta edistämään pyrkivän suuntauksen, joka tunnetaan nimellä *smart growth*.

## 2.2 Fiksun kasvun ihanteita ja hallintakeinoja

Kasvu näyttäytyy usein luonnon ja talouden resursseja kuluttavana kehityksenä. Vuosikymmenien saatossa on pohdittu keinoja, joilla kasvu saataisiin irrotettua kielteisiksi koetuista sivuvaikutuksistaan. Ajatus kaupunkiseutujen ja metropolialueiden kasvusta ilman rakennetta levittävää hajautumiskehitystä on saanut tutkijoita ja suunnittelijoita kiinnittämään huomiota kasvun laatuun – ja suuntiin. Kaupunkialueiden rajojen venyttämisen sijaan kestävämpänä ja resurssiviisaampana vaihtoehtona on nähty kaupunkien kasvaminen sisäänpäin rakennetta tiivistäen.

Yksi tunnettu kestävän kaupunkikehittämisen suuntaus on yhdysvaltalaislähtöinen *smart growth*. Termille ei ole omaa vakiintunutta suomennosta (vrt. Norvasuo 2014), mutta se voidaan tarvittaessa kääntää *fiksuksi kasvuksi* (ks. Puustinen ym. 2016b; Mäntysalo & Kosonen 2016). Siinä haetaan uudenlaista kehittämisen tapaa, jossa kaupungit voivat ottaa vastaan kasvua tavalla, joka minimoisi kasvusta perinteisesti aiheutuneet haitat (Maijala 2009, 35).

Aihetta tutkinut Markku Norvasuo (2014) kiteyttää fiksun kasvun suunnittelustrategiaksi, jonka peruspiirteenä on pyrkimys lisätä kaupunkien tiiviyyttä ja tehokasta maankäyttöä. Ideologisia piirteitä voidaan nähdä suuntauksen tavoitteissa sovittaa taloudellinen kehitys yhteen sosiaalisten kehitystavoitteiden ja ympäristön suojelun kanssa. *Smart growth* -ajattelua voidaan tietyllä tapaa pitää Norvasuon (2014, 90) mukaan myös eurooppalaislähtöisen *kestävän kehityksen* idean amerikkalaisena vastineena. Olli Maijala (2009, 35) sen sijaan on kuvannut fiksumaa kasvua kasvunhallintapolitiikaksi amerikkalaisittain.

Fiksu kasvu ei ole vakiintunut teoreettinen suuntaus, vaan sitä voidaan ennemmin pitää kehittämisen suuntauksena tai jopa ideologiana, jossa pyritään tukemaan kaupunkien kestävää kasvua pitkällä aikavälillä. Toimintapolitiikkaa ja välineitä hajautumisen hallintaan tuottavan fiksun kasvun on katsottu saaneen alkunsa 1990-luvulla Yhdysvalloissa kaupunkisuunnittelijoiden ja tutkijoiden liikehdintänä. Tunnetusti ensimmäisenä termiä käytti Marylandin osavaltion entinen kuvernööri Parris Glendening, joka halusi liittää osavaltiolliset maankäytön hallinnan kysymykset osaksi silloista älykkäitä ratkaisuja korostavaa teknologiabuumia, jolloin kaikesta tehtiin *smart*-etuliitteistä (Woo 2007, 18). Fiksu kasvu on myös myöhemmin yhdistetty *smart city* -henkiseen teknologiavetoiseen kaupunkikehittämiseen (Vanolo 2014).

Fiksun kasvun kannattajilla on yhteyksiä etenkin niin kutsuttuun uuden urbanismin (*new urbanism*) aatesuuntaan ja kaupunkisuunnittelun oppiin, joka pyrkii lisäämään kaupunkien tiiviyyttä ja käveltävyyttä sekä tätä kautta niiden elinvoimaisuutta, yhteisöllisyyttä ja elämänlaatua (Vanolo 2014,

887). Molemmat suuntauksista ovat profiloituneet vahvasti hajautumiskehitystä ja yksityisautoiluun perustuvaa elämäntapaa vastustavina (nk. *anti-sprawl movement*) (Cox 2007, 10).

Tämä on ymmärrettävää suuntausten taustaa vasten, sillä Yhdysvalloissa yhdyskuntarakenteen hajautumisella on pitkä historia. Toisen maailmansodan jälkeen käynnistyneen hajautumiskehityksen on siellä katsottu tuottaneen rakentamistehokkuudeltaan pientä ja yksipuolista rakennetta, joka on suunnittelemattomuudessaan synnyttänyt autoriippuvaista elämäntapaa sekä yksipuolisia ja heikkolaatuisia asumisen ympäristöjä, jotka vaikuttavat kielteisesti ihmisten terveyteen ja julkiseen talouteen. (Norvasuo 2014, 93.)

Fiksu kasvu on noussut yhdeksi vastavoimaksi tälle esikaupungistumiskehitykselle, jonka seurauksena monet kaupunkikeskukset ja niiden lähimmät asuinalueet (nk. *inner ring suburbs*) ovat amerikkalaisissa kaupungeissa taantuneet. Suuntauksen tavoitteena on elvyttää ja palauttaa perinteisten kaupunkikeskustojen merkitys ja elinvoima. Tämä tarkoittaa huomion kiinnittämistä suunnittelussa etenkin tiivistävään ja toimintoja sekoittavaan maankäyttöön (eng. *mixed-use*) sekä kestävän liikkumisen tukemiseen. (emt., 123.)

Fiksun kasvun tavoitteena on luoda ensi sijassa olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen syntyvää tiiviistä kaupunkirakennetta, jossa asuminen, työpaikat ja kaupalliset toiminnot sijaitsevat rinta rinnan kaupunkitilassa (Steins, Peralta & Chavan 2007, 3). Keskeistä on myös maankäytön kehittämisen kytkeminen kiinteästi joukkoliikenteen infrastruktuuriin. Näin luodaan mahdollisuuksia sille, että kaupungit voivat jatkaa kasvamista ilman merkittäviä liikenneuhkia.

Osana uuden urbanismin liikehdintää fiksu kasvu kytkeytyy vahvasti etenkin joukkoliikenneorientoituneeseen kehittämiseen (*transit oriented development*, TOD), jossa eri toimintoja sekoittavaa rakentamista ohjataan keskeisten liikkumisen solmupisteiden yhteyteen (Knowles 2012, Puustisen ym. 2016b, 9 mukaan). Joukkoliikennetarjonnalla ja toimivalla kaupunkirakenteella pyritään vähentämään autoriippuvuutta sekä kannustamaan ihmisiä kävelyyn, pyöräilyyn ja joukkoliikenteen käyttöön (Norvasuo 2014, 87; ks. myös Nielsen 2014).

Fiksun kasvun määritelmällinen laveus on kenties osaltaan johtanut siihen, että sitä on sovellettu niin eri mittakaavatasoilla kuin erilaisissa ammattipiireissäkin. Monia fiksun kasvun tavoitteita, kuten hajautumisen hillintää ja joukkoliikenteen kehittämistä, on luontevaa tarkastella yksittäistä kaupunkia laajemmin kaupunkiseudun tai metropolialueen tasolla (Norvasuo 2014, 97). Yhdysvalloissa fiksun kasvun oppeja on myös ensimmäisenä hyödynnetty Marylandin osavaltion tasolla (emt., 98).

Myöhemmin esimerkiksi San Diegossa fiksu kasvu on toiminut kaupungin yleiskaavan sekä alueen piirikunnan seutusuunnitelman lähtökohtana (emt., 88).

Oppeja on myös ulotettu muun muassa arkkitehtuurin ja kaupunkiympäristön muotoilun piiriin, jossa korostetaan esimerkiksi kävelymittakaavaisen ja viihtyisän kaupunkiympäristön luomista. Fiksulla kasvulla on siten seudullisen tarkastelupinnan ohella myös paikallinen ulottuvuutensa: suuntaus korostaa kaupunkiympäristön laatua kehittämisen tärkeänä tavoitteena (Norvasuo 2014, 138–139). Muun muassa käveltävien alakeskusten kehittämistä tukevalla fiksulla kasvulla voidaan nähdä yhtymäkohtia verkostokaupunkiajatteluun ja monikeskuksisuuden ideaan, joskin periaatteiltaan fiksu kasvu sitoutuu yhden pääytimen aluekäsitukseen (emt., 135).

Fiksun kasvun voidaan siten katsoa olevan sovellettavissa niin seututasolle kuin yleiskaavatasoiseen suunnitteluun. Vaikka fiksun kasvun pääperiaatteet eivät selvästi ota kantaa kehittämisen eri aluetasoihin, pyritään siinä varsin haastavasti yhdistämään tavoitteita mittakaavaskaalan eri päistä, seudullisesta kokonaisnäkemyksestä aina paikallisiin suunnitteluratkaisuihin. Norvasuo (2014, 98) kuvaakin fiksun kasvun edustavan ”paikallisista oloista lähtevää pragmaattista strategiaa, jolla seudullista kestävyyttä pyritään toteuttamaan”.

Fiksun kasvun ytimessä on nimensäkin puolesta ajatus hallitusta kasvusta (Maijala 2009, 35). Tähän pyritään ohjaamalla kasvua tavalla, joka tukee kaupunkien kestävyyttä ja viisasta resurssien käyttöä. Joissain tapauksissa kasvulle on jopa määritelty tilalliset rajat. Esimerkiksi Portlandin osavaltion käyttämää hajautumisen hallintavälinettä *growth boundary* on usein pidetty tunnetuimpana esimerkkinä konkreettisesta *smart growth* -työkalusta. Portlandin *growth boundary* -malli on amerikkalaisittain varsin poikkeuksellinen, vahvaan regulaatioon perustuva kasvunhallintaväline (Pallagst 2007, 73). Se on kuitenkin vain yksi osa osavaltion pitkäaikaista aluetason yhteistyötä liikenteen ja maankäytön suunnittelussa (Gearin 2004, 282–284).

Institutionaalisesta perspektiivistä fiksum kasvua on pidetty amerikkalaisen suunnitteluperinteen ja kasvun ohjauksen politiikan viimeisimpänä vaiheena (Chapin 2012; Krueger & Gibbs 2008). Siinä kasvun rajoittamisen jälkeen ohjauksen painopiste on siirtynyt 2000-luvulle tultaessa julkisten infrastruktuuri-investointien kautta tapahtuvaan kehityksen ohjaamiseen, seudullista tasoa samalla korostaen. Muutamia Portlandin kaltaisia poikkeuksia lukuun ottamatta hallinnollisen sääntelyn merkitystä on myös fiksun kasvun puitteissa pyritty pitämään amerikkalaisittain varsin pienenä (Norvasuo 2014, 91).

Yhdyskuntarakenteellisen kestävyys tavoitteen rinnalla fiksu kasvu korostaa myös vuorovaikutuksen merkitystä suunnittelussa ja laajemminkin esimerkiksi elinkeinoelämän ja paikallisyhteisöjen intressien huomioimista osana paikallisesti sovitettuja ratkaisuja (Ye, Mandpe & Meyer 2005; Norvasuo 2014, 136). Myös talouskasvun oletus on käsitteessä sisäänrakennettuna, mutta sille on asetettu reunaehdot. Fiksun kasvun idea pyrkii yhdistämään kestävä kehityksen tavoin sosiaalisen, taloudellisen ja ympäristöllisen ulottuvuuden samaan käsitteelliseen kehikkoon, joka suuntaisi näkökulmaa yli teemojen keskinäisten konfliktien kohti tasapainoisesti kestävä suunnittelu- ja kehittämisotetta (Norvasuo 2014, 90-91).

Fiksu kasvu on saanut osakseen myös paljon kritiikkiä. Käsitteen maailmalla saavuttama suosio leimaa sen helposti trendisanaksi muiden joukossa. Kukapa ei haluaisi tavoitella fiksum kasvu, jos sen ilmeisenä vastakohtana on ”tyhmä kasvu”, on muun muassa Maijala (2009, 35) kirjoituksissaan pohtinut. Yhtenä keskeisenä ongelmana on pidetty sitä, ettei fiksum kasvulle ole selkeää määritelmää. Määritelmällisen epäselvyyden vuoksi se on altis erilaisille, jopa liikkeen agendan vastaisille käyttötavoille (Steins ym. 2007, 5; Norvasuo 2014, 89). Fiksun kasvun on myös sanottu vuosien saatossa väljähtyneen merkitykseltään, kuten on käynyt läheiselle kestävä kehityksen käsitteelle (Maijala 2009, 35).

On esitetty kriittisiä arvioita siitä, jääkö fiksu kasvu pelkäksi ideologiaksi vai onnistutaanko sillä aidosti muuttamaan kaupunkikehittämisen käytäntöjä. Etenkin kaupunkirakennetta täydentävä rakentaminen on osoittautunut monissa tapauksissa haasteelliseksi erilaisista poliittisista, hallinnollisista tai rakenteellisista syistä johtuen (Flint 2007, 6-7). Eheyttäminen hajautumisen pilkkomassa kaupunkirakenteessa voi olla suunniteltua haastavampaa eivätkä lopputulokset aina lunasta niille asetettuja odotuksia (Steins ym. 2007, 5).

Etenkin Yhdysvalloissa liike on leimattu henkilöautoilua vastustavaksi. On toki totta, että fiksu kasvu pyrkii lisäämään joukkoliikenteen käyttäjämääriä ja vähentämään henkilöautoilun tarvetta. Ongelmia aiheutuu vasta siinä vaiheessa, jos paikallinen joukkoliikenne ei vastaa liikkumisen tarpeisiin autoilua samanaikaisesti suitsittaessa (emt., 5). Asumisen kohtuuhintaisuus on toinen sitkeästi fiksum kasvuun yhdistetty teema. Monet joukkoliikennettä kehittävät hankkeet ovat vaatineet toteutuakseen julkisia tukia, minkä on väitetty heijastelleen asumisen hintaan joukkoliikenteen solmukohdissa. Toisaalta vastauksena tähän kritiikkiin on esitetty, että asumisen kalleutta kompensoivat pienemmät liikkumisen menot (Flint 2007, 7).

Kaiken kaikkiaan, *smart growth* -liikettä voidaan pitää eräänlaisena ajankuvana: se yhdistää fiksuuden ja kasvun tavoittelun tavalla, joka tekee siitä houkuttelevan ja hyväksyttävän etenkin kaupungistumisen ja ilmastonmuutoksen tuomien muutospaineiden alla. Fiksu kasvu voidaan nähdä uudenlaista strategisuutta korostavana suunnitteluotteena, mitä ilmentää sen tapauskohtainen joustavuus ja kokonaisuutta katsova ote, joka on sovitettavissa etenkin toiminnallisten kaupunkiseutujen tasolle. Kuten *smart growth* -suuntauksen kritiikki osoittaa, esteitä fiksun kasvun toteutumiselle asettaa etenkin vallitseva suunnittelukulttuuri ja sen institutionaalinen perusta (Flint 2007; Woo 2007).

On kuitenkin huomioitava, että fiksu kasvu on liikkeenä vahvasti kytköksissä pohjoisamerikkalaisten kaupunkien kehityshistoriaan sekä niiden hallintamalleihin, minkä vuoksi oppien hyödyntäminen vaatii sovittamista paikalliseen kontekstiin ja siinä vallitseviin hallintakulttuureihin. Suomessa fiksun kasvun tyypeistä keskustelua on käyty etenkin *eheyttämisen* käsitteen ympärillä aina 1970-luvulta lähtien (Karppe, Leino & Jokinen 2015, 123).

Myös Norvasuo (2014, 133) näkee eheyttävällä rakentamisella olevan samankaltaisuutta fiksun kasvun kanssa, mikä ilmenee etenkin tavoitteissa estää yhdyskuntarakenteen hajautumista sekä tukea kestävää ja tiivistä ympäristöä. Hän kuvaa fiksun kasvun olevan lähtökohdiltaan samanaikaisesti sekä strategista että pragmaattista. Se on kuitenkin eheyttämistä ohjelmallisempi ja painottaa konkreettisempia toimintamalleja, kuten perinteisen kaupunkimuodon tavoittelua. Tämä piirre tuo fiksun kasvun lähemmäs viime vuosina yleistynyttä kaupunkiseutujen kehittämistä ja kasvua ohjaavan MAL-suunnittelun (maankäyttö, asuminen ja liikkuminen) ideaa (ks. luku 2.4).

Seuraavassa luvussa syvennyn siihen, millaista laajempaa suunnittelun muutosta myös fiksun kasvun suuntaus edustaa. Strategisemmilla suunnittelun tavoilla ja välineillä on viime vuosina pyritty tavoittelemaan aiempaa visionäärisempää otetta. Yhtäältä tämä on voinut tapahtua viemällä huomio perinteistä kaavatasoa laajemmalle, esimerkiksi kaupunkiseutua kokonaisuutena katsovaan perspektiiviin. Toisaalta laaja-alaisuus voi ilmetä suunnitteluun sovitettavien näkökulmien moninaisuudessa.

## **2.3 Strateginen maankäytön suunnittelu**

Edellisissä luvuissa kuvatut kasvun laajat vaikutukset ja kaupunkiseutujen merkityksen korostuminen niin kansantalouden vektoreina kuin toimijoina globaalissa kilpailussa on synnyttänyt asetelman, jossa sekä hallinnan kysymykset että verkostot ovat moninaistuneet (Mäntysalo ym. 2014, 7). Siirtymä

uuteen hallintaparadigmaan on tunnistettu myös suunnittelun kentällä (*governance*, ks. 1.4). Tässä tilanteessa on syntynyt tarve lisätä suunnittelun joustavuutta ja vahvistaa sen strategista perspektiiviä (Mäntysalo 2013, 51).

Perinteisen suunnittelujärjestelmän rinnalle yhdeksi merkittäväksi suunnittelunäkökulmaksi on noussut *strateginen maankäytön suunnittelu*. Tässä luvussa luon katsauksen siihen, mitkä elementit tekevät suunnittelusta strategista ja miten strateginen suunnittelu sovitetaan lakisääteiseen suunnittelujärjestelmään. Nojaan etenkin Louis Albrechtsin ja Alessandro Balduccin (2013) määrittelyihin strategisen maankäytön suunnittelun ominaispiirteistä sekä ajatuksiin strategisen suunnittelun sisällään pitämästä paradoksaalisuudesta sekä sen hallintakeinoista (Mäntysalo 2013; Mäntysalo ym. 2014).

Albrechts ja Balducci (2013) korostavat strategisen suunnittelun olevan vahvasti tulevaisuusorientoitunutta. Tämä ominaisuus tekee siitä visioivaa ja väistämättä valikoivaa, sillä tulevaisuuden näkemiseen liittyy paljon epävarmuuksia ja potentiaalisia kehityskulkuja. Kyse ei siten ole yrityksestä tuottaa mahdollisimman laajaa käsitystä tulevaisuudesta, vaan *visioiva valikoivuus* merkitsee valintojen tekemistä, priorisointia ja fokusointia olennaisiin kysymyksiin asetettujen tavoitteiden valossa (Mäntysalo ym. 2014, 10). Tässä mielessä strateginen suunnittelu eroaa perinteisestä suunnittelusta, jossa usein pyritään kaikenkattaviin kuvauksiin.

John Friedmann (2004) on myös kuvannut strategista yhdyskuntasuunnittelua erilaisten tulevaisuutta koskevien oletusten ja skenaarioiden puitteissa tehtäväksi luotaamiseksi, jossa pyritään huomioimaan potentiaaliset vaikutukset eri tekijöihin, kuten ihmis-yhteisöihin, luontoon ja talouteen (Mäntysalo & Nyman 2012, 43). Tämä piirre ei kuitenkaan poista sitä, että strategista suunnittelua leimaa vahva *toimintaorientaatio*. Strategisen suunnittelun tarkoituksena on saada aikaan toimintaa muutosten mahdollistamiseksi erotuksena lakisääteiseen maankäytön suunnitteluun, joka on luonteeltaan ennemmin ulkopuolista toimintaa ohjaavaa, sääntelevää ja ajoittamaan pyrkivää. (Mäntysalo ym. 2014, 10.)

Visioivuus ja toimintaan painottuminen tekee strategisesta suunnittelusta luonteeltaan *dynaamista*; siinä tunnistetaan muutospotentiaaleja sen sijaan, että lukkiuduttaisiin staattisiin lopputulosten tai ongelmien kuvauksiin (Albrechts & Balducci 2013, 20). Dynaamisuutta tarvitaan, koska suunnittelulla pyritään vastaamaan laaja-alaisiin ilmiöihin ja reagoimaan monimutkaisiin prosesseihin, jotka muokkaavat jatkuvasti toimintaympäristöä.

Strateginen suunnittelu kytkeytyy näin ollen väistämättä epävarmuudessa toimimiseen ja *epäselvyyden hallintaan*. Epävarmuus liittyy edellä mainittuihin laaja-alaisiin ilmiöihin, joihin on vaikea löytää yhtä ratkaisua. Perinteistä suunnittelua voidaan kritisoida siitä, että siinä uskotaan edelleen monin paikoin toimintamalliin, jossa mahdollisimman kattavan tietopohjan kartuttamisella katsotaan saavutettavan varmuutta suunnittelun taustalle (emt., 21). Strategisessa suunnittelussa sen sijaan tiedostetaan, että täyttä varmuutta ei tulla saavuttamaan. Albrechtsin ja Balduccin (2013, 21) mukaan se, että strategisessa suunnittelussa hyödynnetään ennusteita tai kerätään tietoa, ei liity niinkään varmuuden tavoitteluun vaan ennemminkin suunnittelun tarpeen osoittamiseen.

Epävarmuuden täyttämän tulevaisuuden hahmottamiseen liittyy aina poliittinen ulottuvuus. Juuri tähän kiinnittyy ajatus epäselvyydestä, joka on Foresterin (2012) mukaan eri asia kuin epävarmuus (Mäntysalo & Nyman 2012, 46). Epävarmuudella viitataan suunnittelun tekniseen puoleen, johon liittyy kompleksista tiedon ja teknologioiden hallintaa, epäselvyyden puolestaan kytkeytyessä ennen kaikkea asioiden määrittelyn poliittiseen luonteeseen ja erilaisiin tietämisen ja arvottamisen tapoihin. Tähän vaikuttaa myös se, kenen ehdoilla ja millaisin arvostuksin suunnittelua tehdään. Tulevaisuutta aina jollain tapaa kuvaamaan pyrkivä suunnittelu pitää siten väistämättä sisällään poliittisuutta, mikä edellyttää eettistä harkintaa ja ”poliittisessa epäselvyydessä navigointia”. (emt. 46.)

Suunnittelun osalta merkittävään rooliin nousevat tällöin ne keinot ja prosessit, joilla erilaisia intressejä ja pyrkimyksiä edustavat toimijat saadaan kohtaamaan tavalla, joka tukee erilaisten näkemysten sallimista ja rinnakkaineloa suunnittelun areenalla (Mäntysalo & Nyman 2012, 46). Mäntysalon ym. (2014, 11) mukaan on tultu tilanteeseen, joka haastaa ajatuksen pysyvyydestä niin suunnittelun toimijoiden välisten suhteiden kuin suunnittelun kohteiden osalta. He kuvaavat tätä siirtymäksi *essentialismista relationaalisuuteen*, jossa korostuvat enemmän toimijoiden ja asioiden määrittäminen osana toimijaverkostoa ja vuorovaikutussuhteiden kautta (emt., 11).

Yksi esimerkki pysyvyydestä lakisäätöisessä suunnittelussa on tarkkojen aluevarausten tekeminen eri toimintojen sijoittamisessa. Strategiselle suunnittelulle ominaisempaa on jättää tilaa toimintojen vapaammalle sijoittumiselle kulloisenkin tilanteen mukaan. Strategista suunnittelua voidaan myös tehdä muuttuvissa hallinnan konteksteissa: muuttuvissa verkostoissa ja muuttuvien rajojen puitteissa. (Mäntysalo ym. 2014, 12.)

Suomessa strategista maankäytön suunnittelua on toteutettu erityisesti toiminnallisten kaupunkiseutujen tasolla. Erotuksena perinteisestä kaavoituksen keinoin tehtävästä maankäytön ohjauksesta, strategiseen suunnitteluun on luotu uusia epävirallisempia suunnitteluinstrumentteja



(Mäntysalo, Kangasoja & Kanninen 2015b, 169). Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset rakennemallit (tai -suunnitelmat), maankäytön kehityskuvat ja teemakohtaiset kehittämisohjelmat (Tuomisaari 2015; Laitio & Majjala 2010).

Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavat seudulliset rakennemallit ovat kaavoja yleispiirteisempiä strategisten kehittämistavoitteiden kuvaajia karttapohjaisessa esitysmuodossa. Ne ovat Mäntysalon ym. (2014, 24) mukaan osaltaan tukeneet strategisten valintojen seudullistumista. Problemaattista voi kuitenkin tällöin olla se, että kansalaisten osallistumista perinteisesti tukenut virallinen suunnittelujärjestelmä jää sivuun päätöksissä, joissa hahmotetaan kaupungin tai kaupunkiseudun pitkän aikavälin tulevaisuuskuvaa. Samalla kun strategisen suunnittelun katsotaan vapautuvan perinteistä suunnittelujärjestelmää pakottavasta jäykkyydestä, sen oma legitimizeetti asettuu kyseenalaiseksi. (Mäntysalo 2013, 51.)

Tässä tullaankin strategisen ja lakisääteisen maankäytön suunnittelun jännitteeseen suhteeseen. Teoreettisessa keskustelussa tyypillisenä lähestymistapana on ollut erottaa järjestelmät toisistaan (Mäntysalo, Jarenko, Nilsson & Saglie 2015a; Mäntysalo 2013). Myös Balduccin ja Albrechtsin (2013) teoriaan nojaava tarkastelu strategisuuden piirteistä alleviivaa vastakkainasettelua, jossa strategisuutta kuvaaville piirteille haetaan aina vertailukohtaa ”ei-strategisena” pidetystä lakisääteisestä maankäytön suunnittelusta.

Teoreettisessa keskustelussa tuotettua kahden rinnakkaisen järjestelmän vastakkainasettelua on suomalaisittain kritisoitu (Mäntysalo ym. 2014, 2015b). Mäntysalo (2013, 51) esittää, että vastakkainasettelun ja rinnakkaisen irrallisuuden sijaan tulisi nähdä järjestelmien keskinäinen riippuvuussuhde, jolloin tärkeämpää on, kuinka näitä keskinäisriippuvuuksia hallitaan. Dualistisen asetelman korostaessa rinnakkaisten ja mahdollisesti kilpailevien järjestelmien ylläpitoa järjestelmien välistä dialektiikkaa esiintuomalla voitaisiin luoda edellytyksiä järjestelmien yhteensovittamiselle ja vuorovaikutukselle (Mäntysalo ym. 2014, 49). Keskiöön nousee tällöin kysymys siitä, mitkä tehtävät ja tarkoitukset kummallekin järjestelmälle annetaan ja mikä on järjestelmien keskinäinen suhde.

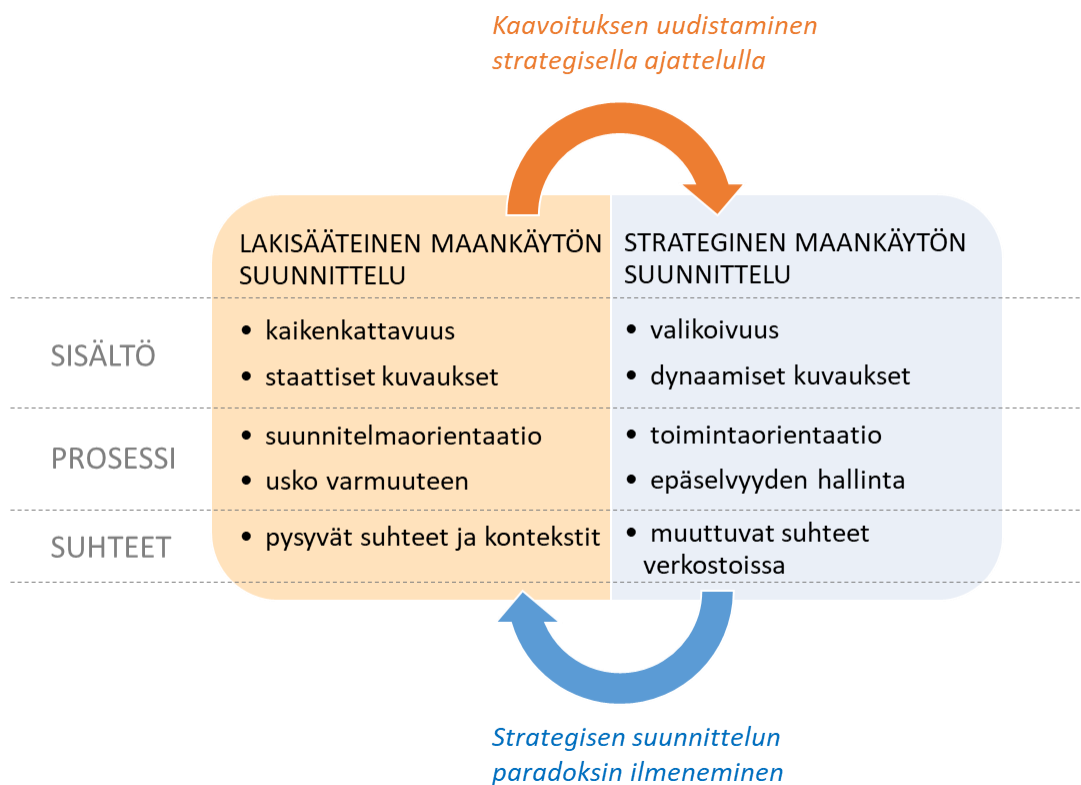
Maankäytön suunnittelulta on perinteisesti edellytetty juridista selkeyttä ja varmuutta. Osalliset, kuten maanomistajat, luottavat suunnitelmien ennustettavuuteen. Juuri ne vaiheet, jotka tekevät kaavaprosessista raskaan, kuten riittävän tietoperustan varmistaminen ja osallistumismenettelyt, tuovat suunnittelulle legitimizeetin (Mäntysalo ym. 2014, 14). Ongelmana on näiden elementtien yhdistäminen strategisen suunnittelun joustavuuden odotuksiin.

Tutkimuskirjallisuudessa (Tuomisaari 2015; Mäntysalo ym. 2014, 2015b) tätä strategisen ja lakisääteisen suunnittelujärjestelmän välisen jännitteisen ja osin ristiriitaisen suhteen hallintaa kutsutaan strategisen maankäytön suunnittelun *paradoksiksi*. Strategisesta suunnittelusta paradoksaalista tekee, että siinä joudutaan väistämättä hyödyntämään ei-strategisiksi miellettyjä prosesseja ja instrumentteja (Mäntysalo ym. 2014, 49).

Mäntysalo (2013, 52) uskoo, että hedelmällistä olisi hakea keskinäisen sovittamisen parasta ratkaisua, jonka avulla voitaisiin kattaa sekä legitiimin ja ennakoitavan suunnittelun että joustavan ja mahdollisuuksia kartoittavan vapaamman tarkastelun edut valistuneempien tulevaisuutta koskevien päätösten pohjaksi. Strategisuuden vahvistaminen kaavahierarkian ja suunnittelun eri mittakaavojen tasolla tarkoittaisi siten ensi sijassa näiden tasojen muodostaman kokonaisuuden *strategista hallintaa* eikä niinkään sitä, että toinen kaavaväline olisi toista strategisempi (Mäntysalo ym. 2015b, 180).

Viime kädessä strategisuus piilee kyvyssä ajatella strategisesti, suunnittelun mittakaavoista tai välineistä riippumatta. Mäntysalo (2013, 52) kuvaakin strategisen suunnittelun tuomaa antia *jatkuvana strategisena käytäntönä*. Hän kertoo mieltävänsä strategisen suunnittelun ennen kaikkea käytännön toiminnassa ilmeneväksi kyvyksi erottaa näiden eri suunnitteluolosuhteiden erot kuitenkin löytäen molemmat puolet huomioivan ratkaisun. Onnistuneesti toteutetussa strategisessa suunnittelussa kyetään tiedostamaan erilaisten muuttumattomien taustatekijöiden olemassaolo, mutta samalla niiden vallitessa näkemään avautuvia mahdollisuuksien horisontteja.

Strategisen suunnittelun ”taidon” käytännöllisyyttä on korostanut myös Patsy Healey (2009, 447). Healey korostaa strategisen suunnittelun prosessiluonnetta ja ihmisten toiminnan ja yhteistyön kautta syntyvää strategista tajua. Strategisuutta ja haluttua muutosta ei voida saada aikaan pelkkien karttakuvien ja asiakirjojen avulla, sillä strategisuus syntyy ja elää toiminnan kautta (Healey 2013, Tuomisaaren 2015, 52 mukaan). Tuotetut suunnitelmat eivät siten ole itsetarkoituksellisia, vaan strategisen suunnittelun tuoman virittyneen näkemyksen kautta pyritään perustellumpiin valintoihin ja päätöksiin nykyhetkessä (Friedmann 2004, Mäntysalon & Nymanin 2012, 43 mukaan).



Kuvio 2. Lakisääteisen ja strategisen maankäytön suunnittelun piirteet. Mukailtu Albrechts & Balducci 2013, Mäntysalon ym. 2014 mukaan.

Kuvio 2 pyrkii kokoamaan yhteen strategisen maankäytön suunnittelun teoriaa. Kuten edellä esitetyistä strategisuuden piirteistä käy ilmi, strategisuutta voi ilmetä kolmella tasolla: suunnittelun sisällöissä ja välinetasolla, suunnitteluprosessissa sekä toimintaympäristön synnyttämässä suhteissa. Toiseksi, strateginen maankäytön suunnittelu tavataan erottaa lakisääteisestä maankäytön suunnittelusta – jos ei irralliseksi niin ainakin rinnakkaiseksi järjestelmäksi.

Kuvan nuolet kuvaavat kuitenkin, ettei järjestelmiä voi lopulta erottaa toisistaan. Strategisen suunnittelun paradoksin mukaisesti strategisimmatkin suunnitteluinstrumentit joutuvat hyödyntämään myös ei-strategisia elementtejä. Toisaalta tutkimukset osoittavat, että myös lakisääteisessä maankäytön suunnittelussa on mahdollista tuoda strategisella ajattelulla perinteisiin kaavoihin strategisuutta ilmentäviä elementtejä ja tulevaisuuden potentiaaleja luotaavaa otetta (Mäntysalo ym. 2014, 49).

Kuvan tarkoituksena onkin korostaa Mäntysalon ym. (2014) tavoin lakisääteisen ja strategisen maankäytön suunnittelun välistä suhdetta vastakkainasettelun sijaan dialektiikkana, jossa strategisuus määrittyy lopulta kyvyksi ajatella strategisesti ja toimia strategisesti suunnittelujärjestelmän asettamissa puitteissa.

Seuraavassa luvussa perehdyn kasvun hallinnan ja maankäytön suunnittelun kotimaiseen kontekstiin sekä sen luomiin edellytyksiin strategisemmalle suunnittelulle. Varsin tuore esimerkki kotimaisesta strategisemmasta suunnittelusta kaupunkiseutujen tasolla on niin kutsuttu MAL-suunnittelu (tai -ajattelu). Oman tulkintani mukaan maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämiskysymyksiä integroiva MAL-ajattelu voidaan nähdä luvussa 2.2 esitellyn *smart growth* -ajattelun suomalaisena sovelluksena.

## 2.4 Strategista ja seudullista suunnittelua Suomessa

Tässä luvussa kuvaan maankäytön lainsäädännöllistä perustaa sekä ylikunnallisen suunnittelun mahdollisuuksia ja haasteita Suomessa. Kansallisena erityispiirteenä on, että kunnilla on poikkeuksellisen vahva itsehallinnollinen asema. Tämä koskee myös maankäyttöä, jossa kunnilla on niin kutsuttu kaavamonopoli (Hovila 2016). Kaavamonopolilla viitataan siihen, että kunta vastaa alueellaan tehtävästä kaavoituksesta maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999) mukaisesti (Hytönen 2016, 104).

Perinteisessä kaavahierarkiassa kuntatasoista yleiskaavoitusta on pidetty muita kaavatasoja strategisempana maankäytön suunnitteluinstrumenttina, mutta siihen kuuluvien lainsäädännöllisten velvoitteiden vuoksi kaavoitusprosessin aikajänne voi olla varsin pitkä. Tätä on pidetty strategista ulottuvuutta heikentävänä tekijänä. Maankäyttö- ja rakennuslain kehittämistarpeita arvioineessa ympäristöministeriön selvityksessä vuodelta 2014 onkin ehdotettu yleiskaavojen strategisuuden vahvistamista. (Mäntysalo ym. 2015b, 180.)

Toisaalta on esitetty, että myös nykymuotoisella yleiskaavalla olisi edellytyksiä taipua strategisempaan suunnitteluotteeseen, mutta sen potentiaali on jäänyt laajalti hyödyntämättä (Ylinen ym. 2013, Tuomisaaren 2015, 41 mukaan). Muun muassa Lahden valtuustokausittain päivittyvää, niin sanottua ”rullaavaa” yleiskaavaprosessia on pidetty esimerkkinä perinteisen maankäytön työkalujen strategisemmasta käytöstä (Tuomisaari 2015, 55).

Suunnittelujärjestelmän kritiikkinä on esitetty, että se ei ole huomionnut riittävästi toiminnallisiksi kokonaisuuksiksi muodostuneita kaupunkiseutuja. Vaikka kaupunkiseudut noteerattiin jo 1990-luvulla aluerakenteen muuttuessa kaupungistumisen seurauksena, alueidenkäytön ohjauksessa on kuitenkin pitäydytty pitkälti hierarkiassa, joka perustuu hallinnollisten alueiden puitteissa tapahtuvaan kaavoitukseen (Kanninen 2016, 18). Lainsäädännön näkökulmasta kaupunkiseudut ovat säilyneet institutionalisoitumattomina erityistapauksina, vaikka niiden merkitys asukkaiden,

työpaikkojen ja taloudellisen toiminnan ja kasvun keskittyminä on vuosien mittaan kasvanut (emt., 29). Nykylainsäädännössä ylikunnallisen ohjauksen instrumentteja ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaavoitus sekä kuntien yhteinen yleiskaava.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat kaavojen laadintaa asettamalla sisällöllisiä tavoitteita ja vaatimuksia, joiden tulee kaavoituksessa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa täyttyä (Hovila 2016). Kaupunkiseutujen näkökulmasta vuoden 1999 maankäyttö- ja rakennuslain myötä syntyneet valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) olivat tervetulleita, sillä niiden myötä kaupunkiseutujen rooli on tunnistettu aiempaa paremmin (emt., 18).

Etenkin VAT:ien tarkistuksen yhteydessä vuonna 2009 kaupunkiseutujen ja kestävän yhdyskuntarakenteen merkitystä korostettiin edelleen (Kanninen 2016, 18). Kaupunkiseutujen reuna-alueiden maankäyttöön tuli tavoitteiden mukaan kiinnittää aiempaa enemmän huomiota, sillä eheys voi näyttäytyä eri tavoin riippuen tarkastelun skaalatasosta (Ympäristöministeriö 2009, 3). Tähän tarkastelutasojen tuottamiin tulkintaeroihin kiinnitettiin huomiota myös myöhemmin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantaan koskevassa selvityksessä:

*Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen haasteet nousevat esille kaupunkiseutukuntien alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa. Ilmastomuutoksen hillitsemisen ja yhdyskuntarakenteen eheyttämisen tarve tunnistetaan sinänsä hyvin. Kehitys kuitenkin kulkee usein toiseen suuntaan; varsinkin kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hajautuminen jatkuu, syntyy reuna-asutusta ja henkilöautoliikenne kasvaa. Eheyttäminen näyttäytyy eri tavoin riippuen siitä, katsotaanko sitä kunnan vai seudun näkökulmasta. Kunnan kannalta jokin hanke tai ratkaisu voi tuntua perustellulta, mutta seudun tasapainoisen kehityksen kannalta se voi hajauttaa yhdyskuntarakennetta.*  
(Ympäristöministeriö 2012, 29)

Kaavoituksen osalta ylikunnallisen ohjauksen korkein taso on MRL:n mukainen maakuntakaava, jolla ohjataan vaikutuksiltaan kuntarajat ylittävää maankäyttöä ja esitetään maakunnallisella tasolla alueidenkäytön periaatteet (Hovila 2016). Siitä huolimatta, että maakuntakaavan tulee huolehtia infrastruktuurin tehokkaasta käytöstä sekä olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen tukeutumisesta hajautumisen estämiseksi, sen ohjausvaikutusta näissä asioissa on kritisoitu (Hovila 2016). Kokonaisuutta katsovien ja kaupunkiseudullisten asioiden ajamisen on nähty usein jäävän maakunnallisissa elimissä kuntien intressien varjoon (Kanninen 2016, 18).

Hovilan (2016) mukaan myös maakuntakaavan yleispiirteisyyden vuoksi monet kaupunkiseudullisen yhdyskuntarakenteen kannalta merkittävät kysymykset jäävät alemmilla kaavatasoilla ratkaistaviksi. Toisaalta voidaan perustellusti kyseenalaistaa, onko maakunta tasona edes optimaalisin seudullisten

kysymysten ratkaisuun. Muun muassa Kanninen (2016, 28) on epäillyt maakunnan sopivuutta ”arjen alueellisuuteen ja toiminnallisuuksiin”.

Maakuntakaavan ohella maankäyttö- ja rakennuslaissa mahdollistetaan ylikunnallinen yhteistyö seudun kuntien yhteisellä yleiskaavalla (MRL 46 §). Kyseessä on lähinnä muuta kaavajärjestelmää täydentävä suunnitteluväline, joka on tarkoitettu käytettäväksi erityisesti kaupunkiseuduilla tehtävään maankäytön suunnitteluun (Hovila 2016). Yhteinen yleiskaava ei ole kuitenkaan saavuttanut suosiota, sillä etenkin seudullisesti kiistanalaisissa kysymyksissä vahvistettava ja laillisesti sitova kaava toimii huonosti (Kanninen 2016, 18).

Kuten edellä esitetty osoittaa, monista lainsäädännöllisistä ohjauskeinoista huolimatta menestystä ylikunnallisessa maankäytön hallinnassa ei ole juurikaan saavutettu. Seudullisen kehittämisen kompastuskiveksi osoittautuu valitettavan usein kuntien harjoittama osaoptimointi, jossa pyritään maksimoimaan oman kunnan edut seudullisesti tarkoituksenmukaisten ratkaisujen kustannuksella (Hytönen ym. 2012; Puustinen, Mäntysalo & Karppi (toim.) 2016a; Hovila 2016). Hytönen, Mäntysalo, Akkila, Kanninen ja Niemi (2012) ovat tutkimuksessaan esittäneet, että kaupunkiseuduilla erityisesti keskuskunnan ja ympäröivien kehyskuntien jännitteinen asetelma tuottaa maankäytöllistä osaoptimointia sekä hankaloittaa seudullisen kokonaiskuvan muodostamista.

Suomessa on 2000-luvulla puhuttu erityisestä ”Nurmijärvi-ilmiöstä”, jossa seudun menestyvät kehyskunnat houkuttelevat niin sanottuja hyviä veronmaksajia väljällä pientaloasumisella ja hyvillä työssäkäyntiyhteyksillä keskustaupunkiin. Keskustaupungin vastatessa yksin monista seudullisesti tärkeitä palveluista kehyskunnat pystyvät myös kilpailemaan alhaisemmalla veroasteellaan keskustaupungin kanssa (Hytönen ym. 2015, 136–137). Tällaisen seudullisen problematiikan seurauksena on syntynyt hajautunutta yhdyskuntarakennetta, kun asukkaiden houkuttelu maankäytön ratkaisuilla on johtanut ”hajakaavoitukseen”, jolla viitataan muusta rakenteesta irrallisiin asuinaluearekkeisiin keskuskunnan rajan läheisyydessä (emt., 138).

Samoihin aikoihin erilaiset epävirallisen yhteistyön muodot alkoivat kuitenkin yleistyä kaupunkiseuduilla. Virallisen suunnittelujärjestelmän rinnalle onkin syntynyt uusia verkostoja, käytäntöjä ja periaatteita (Kanninen 2016, 19). Näiden luonteeltaan strategisten ja vapaamuotoisten ohjauskeinojen on toivottu sopivan yhteistyöhön ja seudullisten kysymysten ratkaisuun raskaita ja laillisesti sitovia kaavoja paremmin.

Myös valtiollista ohjausta on pyritty vahvistamaan etenkin merkittävimmillä kaupunkiseuduilla. Yhdessä valtion ja seudun kuntien kanssa laadittavien *MAL-sopimusten* avulla pyritään ohjaamaan

seutujen maankäytön (M), asumisen (A) ja liikenteen (L) tärkeimpiä kehittämiskysymyksiä. Yhtäältä kyseessä on suunnittelua ja kehittämistä ohjaava työkalu, toisaalta sopimukset voidaan nähdä keinona löytää tärkeä keskusteluyhteys seudun kuntien ja valtion tarpeiden välillä. Toistaiseksi MAL-sopimuksia on laadittu neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla: Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseuduilla. Vuoteen 2015 asti sopimuksia kutsuttiin MAL-aiesopimuksiksi (Ympäristöministeriö 2016).

Viime vuosina joillain kaupunkiseuduilla MAL-teemoja on vielä täydennetty palveluiden (P) ja elinkeinojen (E) kehittämisenäkökulmilla, jolloin voidaan puhua MALPE-suunnittelusta. Tässä tutkimuksessa ei tehdä tarkkaa erottelua MAL- ja MALPE-suunnittelun välille, sillä molemmissa on kyse samasta asiasta laajemmassa tai suppeammassa muodossa: päätöksenteon eri osa-alueiden integroinnista kokonaisvaltaisen kehittämisotteen nimissä.

Osana kansallista kaupunki- ja metropolipolitiikkaa synnytetty MAL-sopimusmenettely on esimerkki *sopimusperustaisesta kaupunkipolitiikasta* (Hovila 2016). Kyseessä on lainsäädännöstä irrallinen sopimusjärjestely, jota seudun kunnat ovat sitoutuneet noudattamaan ja johon valtio on lupautunut osallistumaan osarahoittamalla suurimpia infrastruktuurihankkeita (Hovila 2016). Valtion näkökulmasta kyse on siten myös taloudellisesta ohjauksesta.

MAL-sopimuksilla ohjataan seudullisten hankkeiden ajoitusta siten, että tontti- ja asuntotuotanto vastaisi paremmin kysyntään ja että kaavoitus olisi liikenteen ja asumisen kannalta tarkoituksenmukaista (Kanninen 2016, 29). Valtion mahdollisuus velvoittaa seudun kunnat yhteistyöhön ilmenee esimerkiksi tilanteessa, jossa valtion seudulle kohdistamat liikenneinvestoinnit kytketään ehtoihin seudullisesta asuntotuotannosta (emt., 32). Sisällöllisesti sopimusten teemat ja hankkeet kumpuavat alueiden omista tarpeista yhteistoiminnalle.

Kestävää ja toimivaa seudullista yhdyskuntarakennetta on osana MAL-prosessia pyritty edistämään laatimalla kaupunkiseuduille erityisiä rakennemalleja ja -suunnitelmia, joita sivuttiin luvussa 2.3. Rakennemalleja on tähän mennessä laadittu Tampereen ja Turun kaupunkiseuduilla sekä Oulun seudulla, jossa se korvaa aiemmin laaditun seudullisen yleiskaavan (Mäntysalo & Kosonen 2016, 32).

Perinteisten ylikunnallisten ohjauskeinojen havaittuihin puutteisiin MAL-sopimukset ja rakennemallit ovat monilta osin tarjonneet kevyempiä ja strategisempia ratkaisuja. Toisaalta seudullisessa yhteistyössä on edelleen haasteita, ja suunnittelun uusien muotojen voidaan katsoa synnyttäneen uudenlaista problematiikkaa. MAL-sopimusmenettelyn ja rakennemallien irrallisuus

lakisääteisestä maankäytön suunnittelujärjestelmästä lisää välineiden epäselvää roolia kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa (Mäntysalo & Kosonen 2016, 39).

Hallinnan perspektiivistä syntynyt asetelma onkin mielenkiintoinen, sillä kuntien sopiessa suoraan valtion kanssa seudulle syntyy uusi kehittämisen aluetaso ohi perinteisten alueellisten hallintotasojen. Valtio toisin sanoen vahvistaa omalla toiminnallaan muun muassa Mäntysalon (2013) ja Tuomisaaren (2015) kuvaamaa strategisen ja lakisääteisen suunnittelujärjestelmän paikoin jännitteistä rinnakkaisuutta sekä strategisen maankäytön suunnittelun paradoksia.

Erillisyyksistä virallisesta suunnittelujärjestelmästä voidaan toisaalta nähdä MAL-suunnitteluotteiden nimenomaisena vahvuutena, sillä se mahdollistaa tarttumisen vaikeisiin seudullisiin kiistakysymyksiin. Esimerkiksi rakennemallien puitteissa tehty yhteistyö voi osaltaan vahvistaa kuntien välistä keskusteluyhteyttä seudun yhteisistä asioista (Mäntysalo & Kosonen 2016, 41). Tunnistettuna ongelmana kuitenkin on, että seudullisesti sovitut kehittämisratkaisut muodostuvat usein kompromisseiksi kuntien sovittaessa omia intressejään seudullisesti optimaalisimman ratkaisun sijaan. Kuntakeskeisen asetelman säilyessä seutuyhteistyö typistyy helposti ”kaikille jotain”-tyyppiseksi kehittämistoimien jakamiseksi (Mäntysalo & Kosonen 2016, 33).

Vapaaehtoisella suunnitteluyhteistyöllä ei ole tutkimusten valossa myöskään pystytty estämään kuntakilpailua (Hovila 2016). Kuntakeskeisyys elää siten edelleen vahvana ja hajautumisen taittaminen strategisella kaupunkiseututason maankäytöllä on vaikeaa (Hytönen ym. 2012, 152). MAL-sopimustyön kritiikkinä on esitetty, että se ei tue riittävästi yhdyskuntarakenteellisen kokonaisnäkemyksen muodostamista seuduilla rakennemalliulottuvuuksista huolimatta (Mäntysalo & Kosonen 2016, 33). Seurantaraapoista käy ilmi, että osaa tavoitteista ei ole pystytty sopimuskunnissa noudattamaan (Hovila 2016). Tämä liittyy keskeiseen vaikuttavuutta heikentävään piirteeseen: MAL-sopimukset eivät ole oikeusvaikutteisia (Hovila 2016). Ratkaisuna onkin väläytelty kaupunkiseudullisen maankäytön oikeudellisen ja taloudellisen ohjauksen vahvistamista.



## 3 AINEISTO JA MENETELMÄT

### 3.1 Tutkimuksen aineisto

Tampereen kaupunkiseutu on Suomen kaupungistumiskehityksen näkökulmasta merkittävä keskittymä, joka kasvaa huomattavaa vauhtia. Seudulla varaudutaan 115 000 hengen väestönlisäykseen vuosien 2013-2040 välillä, mikä tarkoittaa noin 4 200 hengen vuosittaista kasvua. Tässä kontekstissa olen kiinnostunut tarkastelemaan kahta kehittämisen mittakaavaa: kaupunkiseutua ja kaupunkia.

Tutkimuksen aineisto koostuu keskeisistä Tampereen kaupunkiseudun ja kaupungin strategisen maankäytön suunnittelun asiakirjoista, joissa pyritään pitkän aikavälin kasvun hallintaan ja yhdyskuntarakenteen kehityksen ohjaamiseen sekä argumentoimaan sellaisia maankäytöllisiä peruseriaatteita, jotka ohjaavat käytännön suunnittelutyötä. Ristikkäiseen tarkasteluun asettuvat perinteistä suunnittelua edustava kaava (kantakaupungin yleiskaava 2040) ja uudenlaista strategista suunnittelua ilmentävä seudullisen kehittämisen rakennemalli (rakennesuunnitelma 2040). Valitsemani aineistot edustavat kiinnostavasti toistensa vastakohtia, mutta samalla niillä on paljon yhtymäkohtia.

#### 3.1.1 Rakennesuunnitelma 2040

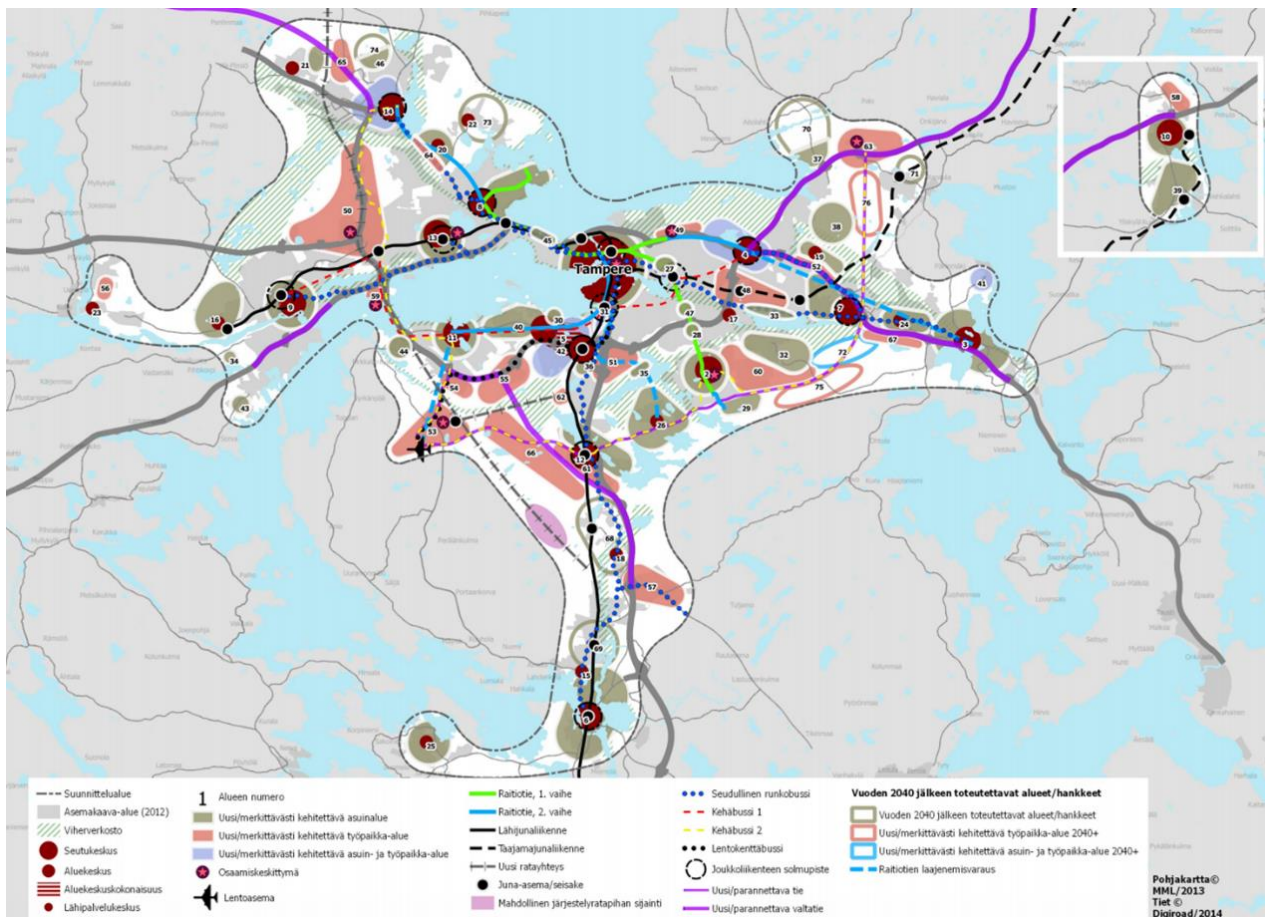
Tampereen kaupunkiseutu on saanut mainetta edelläkävijänä alueellisessa kehittämisessä, minkä yhtenä tekijänä pidetään alueelle syntyneitä monia muita seutuja vahvempaa toimijuutta. Seudullista kehittämistä toteuttaa vuonna 2006 perustettu Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä, jonka operatiivinen toiminta liittyy erityisesti kaupunkiseudulla tehtävään MAL-kehittämiseen sekä hyvinvointi- ja infrapalveluihin. Kymmenen toimintavuotensa aikana seudun kahdeksan kunnan (Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Tampere, Vesilahti, Ylöjärvi) yhteistyö on pitkälti vakiintunut juuri seutuorganisaation ja sen seutuyksikön kautta koordinoitua toiminnaksi (Tampereen kaupunkiseutu 2017). Kahden aiesopimuskauden (2011–2012 ja 2013–2015) jälkeen seudun kunnat ja valtio-osapuoli allekirjoittivat keväällä 2016 MAL-sopimuksen vuosille 2016–2019.

Seudun toimijat ovat olleet etulinjassa kehittämässä seudulliseen rakennemalliin tukeutuvaa strategista maankäytön kehittämistyötä osana MAL-prosessia. Vuonna 2014 laadittu *rakennesuunnitelma 2040* (RASU 2040) on keskeinen osa seudun kuntien yhteistyötä MAL-teemojen

puitteissa. Kyseessä on strateginen työkalu kaupunkiseudun kasvun hallintaan sekä yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen. Sen voidaan katsoa tilallistavan kuntien yhdessä sopimaa kokonaiskuvaa seudun kehityssuunnista vuoteen 2040 asti ulottuvalla ajanjaksolla. Tässä tutkimuksessa tarkastelemani rakennesuunnitelma on jo laatuaan toinen ja se pohjautuu edelliseen rakennesuunnitelmaan (RASU 2030) vuodelta 2010.

Rakennesuunnitelma ei ole pelkkä rakennemalli, kuvaus seudun rakenteellisista kehittämisen elementeistä, vaan kyseessä on nimensäkin mukaan suunnitelma, joka pyrkii viemään kuvattua tavoitetilaa toteutukseen ja seurantaan asti. Suunnitelman vaikuttavuus tosin liittyy lähinnä sen poliittiseen sitovuuteen ja kuntien keskinäiseen luottamukseen, sillä suunnitelmalla ei ole lakisääteistä sitovuutta takanaan. Vaikka seutuorganisaatio ajaa seudullisia kysymyksiä ja vetää seutusuunnittelua, se on kuntayhtymänä kuitenkin vahvasti seudun kuntien käskyvallan alla (Mäntysalo & Kosonen 2016, 42).

Tässä tutkimuksessa tarkasteltuna aineistona on seutuhallituksen 17.12.2014 hyväksymä Rakennesuunnitelma 2040 -raportti, josta käytän analyysissä myös lyhennettä RASU 2040. Raportin keskeisintä sisältöä on seudun ydinkaupunkialueelle laadittu rakennesuunnitelmakartta (kuvio 3), joka osoittaa seudun keskusverkoston, uudet tai merkittävästi kehitettävät asuin- ja työpaikka-alueet sekä seudun liikennejärjestelmän merkittävimmät linjastot ja kehityskohteet. Rakennesuunnitelmaraportissa selostetaan näiden merkintöjen taustalla olevia perusteluja, tavoitteita ja ennusteita. Raportissa kuvataan lisäksi suunnittelun lähtökohtia, tavoitteita ja vaikutustenarviointia sekä esitetään toteutusohjelma ja jatkotoimenpiteitä lähivuosille rakennesuunnitelman toteuttamiseksi.



Kuvio 3. Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma. Lähde: Tampereen kaupunkiseutu

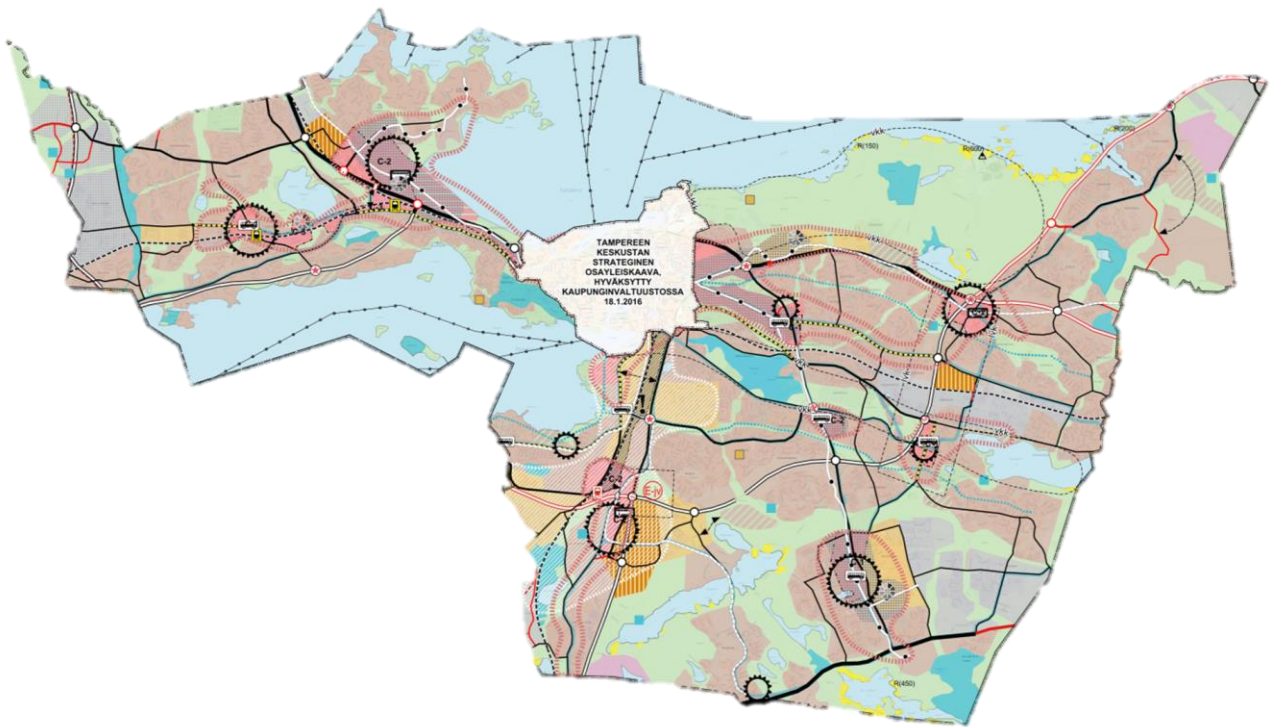
### 3.1.2 Kantakaupungin yleiskaava 2040

Seudun keskuksessa Tampereella on juuri uudistettu *kantakaupungin yleiskaavaa* (hyväksytty kaupunginvaltuustossa 15.5.2017). Yleiskaava osoittaa kaupungin tulevat kasvun suunnat ja toimii keskeisenä kasvun hallinnan välineenä. Kaavalla tavoitellaan jopa 60 000 asukkaan väestönlisäyksen hallintaa vuoteen 2040 ulottuvalla aikaperspektiivillä. Kaavan tavoitevuosi on siten sama kuin seudullisen rakennesuunnitelman. Kaupunkitasoinen yleiskaavoitus on kiinnostava tutkimuksen kannalta myös siksi, että Tampereen ydinkaupunkirakenne on myös kaupunkiseudun merkittävin keskus, jolle suuri osa niin seudun kuin kaupungin kasvusta suuntautuu.

Kantakaupungin yleiskaava on laadittu Tampereen kaupunkiympäristön palvelualueella, jonka tehtäviin kuuluu yhdyskuntasuunnittelu, maankäytön kehittämiseen painottuvat aluekehitysohjelmat, yleisten alueiden suunnittelu, rakennuttaminen ja kunnossapito, liikennesuunnittelu ja joukkoliikenne sekä viranomaispalvelut ja ympäristöpolitiikka (Tampereen kaupunki 2017). Yleiskaavatyössä kaupunkistrategian ja pormestariohjelman sisältämät strategiset tavoitteet on sovitettu maankäytön ja kaavoituksen kielelle.

Pidän kantakaupungin yleiskaavatyötä sopivana tarkastelupintana kaupunkitasoiselle kasvun hallinnalle, vaikka rajauksensa vuoksi kantakaupungin yleiskaava jättää pois kaupungin mahdolliset laajentumisen alueet koillisessa ja pohjoisessa. Kantakaupunki on jo valtaosin kaavoitettua ja rakennettua aluetta, jolloin suuret uudisrakentamiselle otolliset alueet kuten Nurmi-Sorila jäävät tarkastelun ulkopuolelle. Kantakaupungin yleiskaavan ulkopuolelle on myös rajattu valmisteilla oleva keskustan strateginen osayleiskaava.

Tässä tutkimuksessa tarkastellun yleiskaava-aineiston muodostavat 1.2.2017 julkaistu kantakaupungin yleiskaavaehdotuksen selostusosa liitteineen sekä erityisesti yleiskaavan kaavakartta 1 (yhdyskuntarakenne) karttamerkintöjen kuvauksineen. Analyysissa käytän yleiskaava-aineiston lyhenteenä TRE YKA 2040. Kartassa 1 (kuvio 4) esitetään tämän tutkimuksen kannalta olennaisimmat suunnittelun osa-alueet, jotka yleiskaavassa on jaoteltu maankäytön, liikennejärjestelmän sekä strategisten kehittämisperiaattemerkintöjen teemoihin. Käytännössä kartassa kuvataan kaikki MALPE-suunnittelun elementit: maankäyttö, asuminen, liikenne, palvelut ja elinkeinot.



Kuvio 4. Kantakaupungin yleiskaavan kaavakartta 1: yhdyskuntarakenne. Lähde: Tampereen kaupunki

Kantakaupungin yleiskaava on yksi kaupungin tuoreimmista suunnittelun asiakirjoista, ja sen valmistelu osui ajallisesti yksiin tämän tutkielman kirjoittamisen kanssa. Yleiskaavan ollessa laadinta- ja ehdotusvaiheessa osallistuin kahteen järjestettyyn asukastilaisuuteen syksyllä 2016 ja

alkuvuodesta 2017 (ks. liite 1: Aineisto). Näissä tilaisuuksissa kuulin puheenvuoroja yleiskaavaan laadintaan liittyen ja sain myös mahdollisuuden keskustella joidenkin yleiskaavoittajien kanssa. Nämä keskustelut ja puheenvuorot toimivat tutkimuksen tausta-aineistona, mutta niitä on hyödynnetty jonkin verran aineiston analyysissä.

### **3.2 Teoriaohjaava sisällönanalyysi suunnitteluvälineiden tutkimisessa**

Olen käyttänyt tutkimuksen analyysimenetelmänä sisällönanalyysia. Eskolan (2001) jaotteluun perustuen kyse on ollut *teoriaohjaavasta* (tai *teoriasidonnaisesta*) sisällönanalyysistä, jossa teoreettinen viitekehys ja taustatiedot aiheesta ohjaavat tutkijan huomiota aineiston tarkastelussa (Tuomi & Sarajärvi 2002, 97-98). Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä edetään teorialähtöistä analyysitapaa enemmän aineiston ehdolla. Aikaisemmalla tiedolla on vaikutusta, mutta analyysin ote ei ole samalla tavalla teoriaa testaava kuten teorialähtöisessä sisällönanalyysissä (emt., 116).

Pidän valitsemaani analyysitapaa perusteltuna, sillä olen kiinnostunut tutkimaan suunnittelun teksteissä esiintyviä asiasisältöjä ja teemoja sekä arvioimaan niiden taustalla vaikuttavia ilmiöitä. Analyysi auttaa piirtämään kuvaa siitä, miten suunnitteluperiaatteet kasvun hallinnasta kaupunkiseudun ja kaupungin tasolla suhteutuvat toisiinsa sekä teoreettisessa viitekehyksessä tunnistettuihin suunnittelun ajankohtaisiin ilmiöihin ja ideaaleihin. Eri mittakaavatasojen kasvunhallintatapojen vertailu voi myös avartaa kuvaa suunnittelujärjestelmän sisäisistä jännitteistä.

Toisaalta olen myös kiinnostunut havainnoimaan niitä tapoja, joilla sisällöt tuodaan esiin lukijoille. Kielenkäytön aspekti tuo aineiston tarkasteluun tarvittavaa kriittisyyttä, jonka avulla suunnittelussa piilevää poliittisuutta ja valintoja voidaan tuoda esiin ja suurennuslasin alle. Koska suunnittelussa ja sen havainnollistuksissa, kuten karttakuvissa, piilee tietynlaista ehdottomuutta, on kiinnostavaa pohtia, millaista liikkumavaraa niissä on tai ei ole.

Aineistona yleiskaavan ja rakennesuunnitelman kaltaisissa maankäytön suunnittelun välineissä on keskiössä tavoiteltu lopputilanne, kuten kestävä, toimiva ja elinvoimaisuutta tukeva yhdyskuntarakenne. Tämän lopputilan kuvaamisen ohella kuvataan askelmerkkejä tavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnittelun välineissä todellisuuden konstruointi on siten tulevaisuusorientoitunutta. Tällaisten suunnitteluaineistojen heikkoutena voidaan pitää, etteivät ne kerro menneen ajan tapahtumista tai esitä juurikaan pohdintoja tapahtuneiden kehityskulkujen taustoista. Toisaalta juuri tämän vuoksi suunnittelun voidaan katsoa olevan erityisen merkityksellistä

ja määräävää, koska se ei tyydy konstruoimaan jo tapahtunutta vaan rakentaa tulevien tapahtumien kulkua.

Monilta uusilta strategisen suunnittelun areenoilta, kuten kaupunkiseuduilta, puuttuu suunnitelmien lakisääteisyys ja velvoittavuus. Vaikuttavuutta on tällöin pyrittävä hakemaan muualta, kuten poliittisesta sopimisesta ja suunnittelukielen vakuuttavuudesta. Yleiskaava on sen sijaan kuntakaavoista yleispiirteisin ja siten avoin strategisemmalle, pidemmän aikavälin visioinnille halutusta tulevaisuuden kaupungista. Molemmissa tapauksissa suuret suunnanmuutokset ja kunnianhimoiset tavoitteet tarvitsevat taakseen kansalaisia ja päättäjiä muutoksen oikeellisuudesta vakuuttavan muodon.

Seuraavassa luvussa kuvaan tarkemmin, kuinka aineiston käsittelyssä toisiinsa ovat kietoutuneet sekä teoreettisen viitekehyksen kautta muodostunut tietopohja että aineistosta itsenäisesti merkitykselliseksi nousseet elementit. Ajatteluprosessissa näiden yhdistelemistä voidaan pitää *abduktiivisena* päättelynä (Tuomi & Sarajärvi 2002, 99).

### 3.3 Analyysin vaiheet

Aineiston analyysi eteni vaiheittain alun yleisluennasta tarkentuen vähitellen hahmottuviin teemoihin. Alustavassa läpiluvussa etsin tutkimuksen esiajatuksen mukaisesti aineistosta kohtia, jotka liittyivät jollain tapaa kaupungin ja seudun kasvamiseen ja tuon kasvun hallintaan. Väistämättä havainnoin ensimmäisten läpilukujen vaiheessa myös rakennesuunnitelman ja kantakaupungin yleiskaavan välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä.

Aineistossa korostui hyvin itsenäisesti etenkin keskusten ja joukkoliikenteen rooli kasvun hallinnassa ja kaupunkirakenteen tiivistämisessä. Huomasin, että nämä elementit linkittyivät varsin suoraan myös fiksun kasvun keskeisiin teemoihin joukkoliikenneorientoituneesta ja kaupunkirakennetta tiivistävästä suunnittelusta. Näin ollen päädyin muodostamaan teorian ja aineiston vuoropuheluna aineiston analyysiin kolmiosaisen rakenteen, jonka perusteella jäsentelin aineiston tekstejä:

1. Kasvun hallinta
2. Maankäytön ja joukkoliikenteen integrointi
3. Strategisuus

Kaksi ensimmäistä teemaa liittyvät kiinteästi *smart growth* -teorioiden ydinsisältöihin. Halusin jättää kuvaukset kasvusta omaksi teemakseen, sillä se toimii lähtökohtana paitsi koko tutkimukselle, myös

tutkittaville välineille. Olin kiinnostunut tutkimaan aineistosta, miten siellä puhutaan kasvusta ja siihen vastaamisesta. Perspektiiviä loivat kuvaukset muutoksista esimerkiksi kasvun suunnissa tai hallintaperiaatteissa suhteessa aiempiin suunnittelukausiin. Yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksen valossa etsin myös kuvauksia siitä, miten suunnitelmissa suhtaudutaan yhdyskuntarakenteen laajentamiseen tai tiivistämiseen ja miten mahdollista levittäytymistä perustellaan.

Maankäytön ja joukkoliikenteen yhteensovittamisen teema liittyy etenkin keskusten ja kestävän liikunnan rooliin suunnittelussa. Keskusten ja joukkoliikenteen kehittäminen voidaan nähdä kasvun hallintaa konkretisoivina ja suunnittelua paikkaan kiinnittävinä elementteinä. Näin analyysissa mahdollistui käytännön suunnitteluratkaisujen käsittely laajempien kehittämistä ohjaavien periaatteiden ja tavoitteiden tarkastelun rinnalla. Teemojen käsittelyn kautta vastaan erityisesti ensimmäiseen alatutkimuskysymykseen.

Vaikka on tunnistettu, että strategisuus ilmenee upotettuna suunnittelun käytäntöihin ja sisältöihin sekä niiden välisissä suhteissa ja tarkastelutavoissa, olen tässä tutkimuksessa erottanut strategisuuden omaksi analyysiteemakseen. Tässä teemassa pyrin esittämään, miltä osin tarkastellut suunnitteluvälineet edustavat strategista maankäytön suunnittelua. Osio vastaa siten toiseen alatutkimuskysymykseen. Kiinnostavia ovat myös teksteissä tehdyt viittaukset toisiin suunnitteluvälineisiin tai suunnittelun tasoihin, mikä auttaa hahmottamaan kyseisen suunnitteluvälineen suhdetta muuhun suunnittelujärjestelmään. Tutkimuksessa käytetyn aineiston tuottama asetelma heijastelee nimittäin monissa strategisen maankäytön suunnittelua käsittelevissä tutkimuksissa esitettyä perusproblematiikkaa kahden rinnakkaisen järjestelmän olemassaolosta (Mäntysalo 2013; Tuomisaari 2015).

Järjestelin aineistoa edellä kuvattujen teemojen alle aluksi varsin laveasti. Jatkoin teemojen pilkkomista alateemoihin, mitä kautta sain esiin teemoissa esiintyviä näkökulmia ja nyansseja. Tämän teemoitteluvaiheen jälkeen alkoi aineiston karsinta, kun tekstimassasta alkoi erottua tärkeimpiä pääjuonteita tutkimusasetelman kannalta. Analyysiprosessi eteni siten syventymisen, kokoamisen ja rajaamisen vuorotteluna: selkeistä pääteemoista edettiin niiden rikastamisen kautta takaisin havaintoja kiteyttäviin elementteihin.

On tosin huomioitava, että analyysin rakenne tuottaa väliin jääviä rajapintateemoja, joissa teemat risteävät. Teemojen erottaminen onkin osittain keinotekoisia, sillä aineistossa ne kytkeytyvät kiinteästi toisiinsa. Tämän vuoksi en pyri liikaa korostamaan teemojen erillisyyttä.

## 4 TIIVISTYVÄ KAUPUNKI, EHEÄ KAUPUNKISEUTU

### 4.1 Kasvun hallinta

Kasvun hallinnan teema perustuu koko tutkimuksen aihepiiriin kaupunkien ja kaupunkiseutujen kasvusta sekä keinoista vastata kasvuun tavalla, joka tukee kestävästä yhdyskuntarakennetta. Tarkastelen kasvua tässä yhteydessä ensi sijassa dynamiikkana, jossa kaupunkiseudulla toteutuva väestönkasvu aiheuttaa tarpeita kaupunkirakenteen näkökulmasta. Näkökulma kasvun hallintaan on siten maankäytöllinen, eli kuinka kasvu synnyttää tarvetta uusien asuntojen, työpaikkojen ja muun infrastruktuurin rakentamiseen.

Hallittu kasvu ja esimerkiksi yhdyskuntarakenteen hajautumisen välttäminen ovat fiksun kasvun kaltaisten uusien suunnitteluideaalien keskiössä (Norvasuo 2014; Vanolo 2014). Puhe kasvusta valikoitui omaksi analyysiteemakseen myös siksi, että se nousi aineistossa keskeiseen rooliin. Huomasin aineistossa puhuttavan paljon suoraan kasvusta, sen suunnista ja siihen vastaamisesta. Kunnille kasvu on merkityksellinen paitsi väestönkasvun myös talouden kannalta. Kasvu voidaan oikeastaan nähdä tarkasteltujen rakennesuunnitelman ja kantakaupungin yleiskaavan lähtökohtana, joka luo niiden perimmäisen tarkoituksen.

Tässä analyysiluvussa tarkastelen, miltä tapauskohtaisesti määrittyvä kasvun hallinta näyttää Tampereen kaupunkiseudun kontekstissa ja sen kahdella eri suunnittelutasolla. Lopuksi luvussa 4.1.3 kokoaan, mihin seikkoihin puhe kasvusta ja sen suuntaamisesta kiinnittyy.

#### 4.1.1 Kasvun haltuunoton periaatteet

Kaupunkiseudun rakennesuunnitelma ja kantakaupungin yleiskaava kuvaavat molemmat käynnissä olevan kaupungistumiskehityksen merkittäväksi taustavoimaksi, johon on pyritty suunnittelun perusratkaisuilla vastaamaan. Kaupunkiseudun tasolla varaudutaan 115 000 ja kaupunkitasolla 60 000 hengen väestönkasvuun vuoteen 2040 mennessä. Arvioiden mukaan kaupunkiseudun kokonaisväkiluku nousee 2040-luvulle tultaessa lähes puoleen miljoonaan (480 000) asukkaaseen. Näihin kasvulukuihin nojaten kaupunkiseudulle laadittu rakennesuunnitelma on sovitettu vastaamaan noin 4200 hengen vuosittaiseen kasvuun, josta suunnilleen puolet suuntautuu Tampereen kaupungin alueelle. Mitoitus perustuu rakennesuunnitelman mukaan viime vuosina toteutuneisiin kasvulukemiin sekä maakuntakaavan laadinnassa esitettyihin väestötavoitteisiin.



Kehittämisorientaatioltaan kumpikin suunnitelmista on kasvun rajoittamisen sijaan sitä mahdollistava. Sekä rakennesuunnitelma että yleiskaava on laadittu niin, että ne voivat vastaanottaa jopa ennusteita suuremman kasvun. Rakennesuunnitelma on mitoitettu 172 000 hengen laskennalliselle kasvulle. Vastaavasti yleiskaavan mitoituksena on 86 000 asukkaan väestölisäys, eli 26 000 asukasta yli ennakoidun kasvun. Todellista suurempaan väestönkasvuun varautuminen on osin tekninen ratkaisu, sillä suunnitelmissa huomioidaan oletettu asumisväljyyden kasvu ja asuntokannan poistuma.

Kasvuun varautumisen laskelmissa toteutusvaraa on kuitenkin perusteltu myös sillä, että odotettua voimakkaammalle kasvulle on haluttu luoda edellytyksiä. Rakennesuunnitelmassa ylimitoitusta on perusteltu varautumisena ja sen varmistamisena, että kasvu toteutuu hallitusti ja suunnitelmallisesti. Mikäli kasvu jää odotettua pienemmäksi, vaiheistus suunnitelmien toteutuksessa mahdollistaa täydentyvän rakenteen hyötyjen saavuttamisen ja laajentumisesta aiheutuvien kustannusten minimoimisen.

Tästä tullaankin kasvun hallinnan pääperiaatteisiin, joita suunnitelmista on luettavissa. Tampereen kantakaupungin yleiskaavan pääperiaatteet kasvun hallinnasta kiteytetään heti kaavan selostusosion alussa:

*Yleiskaavaratkaisu suuntaa kaupungin kasvun nykyisen yhdyskuntarakenteen sisään, aluekeskuksiin, joukkoliikenteen laatuikäytille ja etelän suuntaiselle ratavyöhykkeelle. Rakentamismahdollisuudet kantakaupungissa hillitsevät osaltaan taajaman ulkopuolista hajarakentamista.*

(TRE YKA 2040, johdanto, s.5)

Kantakaupungin yleiskaavan tavoite sisäänpäin kasvavasta kaupungista perustuu kaupunkistrategian 2025 linjaukseen ja tavoitteisiin tiivistä ja vähähiilisestä yhdyskuntarakenteesta, joka tukee kaupungin ilmastotavoitteita. Kaupungin kasvun hallinnan ytimen muodostaa siten periaate olemassa olevaan rakenteeseen tukeutumisesta, jossa rakentamista tullaan suuntaamaan keskuksiin sekä tehokkaan joukkoliikenteen palvelemille alueille. Kasvun edellytyksiä ydinkaupunkialueelle luovan yleiskaavan katsotaan olevan merkityksellinen myös kaupungin muun rakenteen kehityksen kannalta; mitä enemmän kasvua saadaan sijoitetuksi kantakaupunkiin, sitä vähemmän rakentamisen painetta uskotaan kohdistuvan reuna-alueille.

Kaupunkiseudun rakennesuunnitelman pääperiaatteena kasvun sijoittamisessa on yleiskaavan tavoin rakenteen tiivistäminen ja täydentäminen sekä keskuksiin tukeutuminen. Se tuntuu kuitenkin jättävän

enemmän ovia auki myös rakennetta laajentavalle kehitykselle, vaikka sisäänpäin kasvamista onkin priorisoitu:

*Kasvu suunnataan seutuhallituksen keväällä 2014 tekemän linjaratkaisun mukaisesti ensin sisäänpäin kaupunkirakennetta tiivistäen ja keskuksia vahvistaen ja vasta toissijaisesti harkitusti rakennetta laajentaen.*

(RASU 2040, kasvuun varautumisen laskelmat, s. 11)

Kasvun suuntien osalta rakennesuunnitelma ja yleiskaava ovat siten hyvin linjassa toistensa kanssa. Seututason mittakaavassa kasvua suunnataan etenkin ydinkaupunkialueelle Tampereelle sekä eteläisen ratapihan alueelle ja tulevan raitiotien linjojen varsille. Kaupunkitasolla suunnat ovat vastaavat, siinäkin eteläinen ratavyöhyke ja joukkoliikenteen laatuikäytävät ovat keskeisiä kasvun suuntia kaupungin aluekeskusten ohella.

Rakennesuunnitelman kasvuperiaatteissa puhe laajentamisen toissijaisuudesta kytkeytyy ajatukseen valinnoista alueiden käyttöönoton järjestyksessä. Kasvun maantieteellisen ohjaamisen lisäksi priorisointi onkin molemmissa välineissä myös ajallista. Kasvun hallinnan perspektiivi ulottuu molemmissa suunnitteluvälineissä vuoteen 2040 asti, noin 25 vuoden päähän.

Esimerkiksi rakennesuunnitelman toteutusohjelmasta käy ilmi, kuinka rakentamista on pyritty ohjelmoimaan tuleville vuosikymmenille: 2020-luvulla kehittämisen painopisteenä on täydennysrakentaminen nykyisissä keskuksissa, asuinalueilla ja joukkoliikennevyöhykkeillä. 2030-luvulle tultaessa rakentamista on jatkettu myös raitiotien seudullisten jatkeiden tuntumassa Tampereen naapurikuntiin Ylöjärvelle ja Pirkkalaan. Kaupunkirakenteen levittäytymistä täysin uusille alueille ja keskuksiin esitetään toteutettavaksi vasta 2040-luvun taitteessa.

Etelän kasvusuunta on tässä suhteessa kiinnostava, sillä se tuntuu olevan keskeinen mahdollistaja sisäänpäin suuntautuvalla kasvulla koko kaupunkiseudun mittakaavassa. Se on osoitettu sekä rakennesuunnitelmassa että kantakaupungin yleiskaavassa merkittäväksi kasvualueeksi yli 20 000 asukkaan kasvukapasiteetillaan, mikä muodostaa suuren osan molemmissa suunnitelmissa asetetusta toteutusvarasta. Alueen avautuminen kehittämiselle mahdollistaisi Tampereen keskusta-alueen laajentamisen ja seudullisesti merkittävän työpaikka-alueen synnyttämisen ydinkaupunkirakenteeseen.

Kyseessä on kuitenkin kasvusuunta, jonka toteutumiseen liittyy vielä merkittävää epävarmuutta. Rakennesuunnitelmassa nimittäin todetaan, että alueen käyttötarkoituksen muuttaminen edellyttäisi järjestelyratapihan siirtoa tarkastelujaksolla. Kiinnostava kysymys onkin, miltä osin eteläisen

ratapihan kohtalo on sidoksissa yhdyskuntarakenteen laajentamiseen tai siitä pidättäytymiseen kaupunkiseudun muissa osissa, varsinkin jos kasvu jatkuu odotettua voimakkaampana.

Edellä kuvatut lainaukset kasvun hallinnan pääperiaatteista yleiskaavassa ja rakennesuunnitelmassa antavat viitteitä siitä problematiikasta, jota voimakas kasvu kunnille aiheuttaa (vrt. Vakkuri ym. 2016). Kasvun tuottama paine hajauttavaan rakentamiseen näyttäytyy ilmeisenä haasteena molemmilla suunnittelutasoilla. Rakennesuunnitelmassa kasvun kuvataan luovan rakentamispainetta etenkin asemakaavoitetun alueen liepeille. Samoin yleiskaavassa hajautumisen ongelmallisuus tiedostetaan, ja etenkin suunnittelun eri osa-alueita yhteensovittavan MAL-suunnitteluotteen merkitys on tunnistettu:

*Jatkuva väestönkasvu lisää painetta taajama-alueen laajenemiselle ja yhdyskuntarakenteen hajautumiselle, mistä seuraa monenlaisia liikenneongelmia. Yleiskaavan haasteena on ratkaista maankäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän yhteensovittaminen niin, että kasvu pystytään ottamaan vastaan kestäväällä ja nykyisten asuin- ja toimintaympäristöjen laatua kehittäväällä tavalla.*

(TRE YKA 2040, lähtökohdat yleiskaavatyölle, s. 108)

Fiksun kasvun oppien mukaisesti hallittu kasvu merkitsee toimimista kielteisten kasvuvaikutusten vähentämiseksi (Maijala 2009, 35). Liikkuminen on kasvuun ja hajautumisen problematiikkaan kiinteästi kytkeytyvä teema (Norvasuo 2014, 93). Molemmissa suunnitelmissa olemassa olevan kaupunkirakenteen täydentämisen nähdään vähentävän liikkumistarvetta ja autoriippuvuutta. Tiiviyn katsotaan olevan ilmastomuutoksen hillinnän kannalta parempi vaihtoehto hajautuneeseen yhdyskuntarakenteeseen nähden.

Kasvun myötä on kuitenkin varauduttava liikennemäärien absoluuttiseen kasvuun. Liikenteestä aiheutuvien haittojen vähentämiseksi niin rakennesuunnitelma kuin yleiskaava korostavat joukkoliikenteen ja muiden kestävien liikkumismuotojen kehittämisen tärkeyttä. Rakennesuunnitelmaratkaisussa henkilöautomatkojen määrän kuvataan lisääntyvän nykyisestä selvästi vähemmän kuin vertailuvaihtoehdossa, ero on 4,7 prosenttiyksikköä. Joukkoliikenteen kulkutapaosuuden kasvaessa myös kävellen ja pyöräillen tehtävien matkojen arvioidaan lisääntyvän.

Keskeisenä aineistosta nousevana havaintona on, että hajautumisen vastustamisen perusteissa korostuu etenkin kustannustietoisuus:

*Kasvun kustannukset riippuvat paljon siitä, missä määrin ja vaiheessa rakennetaan olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen tai uusille alueille. Investointikustannukset ovat merkittävästi pienemmät alueilla, joilla hyödynnetään lähellä tai paikan päällä olevaa kunnallistekniikkaa ja palveluverkkoa.*

(RASU 2040, kasvuun varautumisen laskelmat, s. 13)

Sekä rakennesuunnitelma että yleiskaava korostavat suunnitelmiensa perusratkaisujen tuovan säästöjä ja tehokkuutta myönteisten ympäristövaikutusten ohella. Kaupunkirakenteen täydentämistä perustellaan edullisempana kuin uusille alueille levittäytymistä, sillä olemassa olevan infrastruktuurin ja palveluverkon hyödyntäminen pienentää investointikustannuksia.

Täydennysrakentamisen etuna nähdään myös infrastruktuurin käytön tehostuminen. Yleiskaavassa kuvataan, kuinka kasvun hallittu ohjaaminen nykyisen rakenteen piiriin lisää samalla nykyisten alueiden infrastruktuurin käyttöä. Rakennesuunnitelmassa tehtyjä valintoja perustellaan muun muassa energiatehokkuuden parantamisella, kasvihuonekaasujen vähentämisellä sekä kaukolämpöverkon hyödyntämisen tehostumisella.

#### **4.1.2 Kasvun suuntaamisen ja rajaamisen keinot**

Kuten edellä kävi ilmi, molemmissa suunnitelmissa pääperiaatteena on kasvun suuntaaminen sisäänpäin. Tällä sisäänpäin kasvamisella viitataan maankäyttöön, jossa merkittävin osa yhdyskuntarakenteen kehittämisestä tulisi perustua nykyiseen rakenteeseen sijoittuviin hankkeisiin. Tätä voidaan pitää fiksun kasvun ja muiden hajautumista taittamaan pyrkivien liikkeiden perusideana (Vanolo 2014, 887). Kasvun hallinnan pääperiaatteiden ollessa näin vahvoja herää kysymys, asettavatko suunnitelmat kasvulle suoranaisia rajoja tai rajoitteita. Kuinka vahvaa ohjausta suunnitelmissa tavoitteiden saavuttamiseksi on?

Koska sekä rakennesuunnitelma että kantakaupungin yleiskaava painottavat enemmän kasvun mahdollistamista sen hillinnän sijaan, suunnitelmissa korostetaan suuntaamisen ja priorisoinnin merkitystä, eikä suoranaista kasvun rajoittamista tuoda juurikaan esiin. Kasvun hallintaa ei näin ollen toteuteta kieltojen kautta. Etenkin rakennesuunnitelmassa henki on pikemminkin sisäänpäin kasvamista tukeva kuin ”vääränlaista” kasvua rajoittava. Yleiskaava toki osoittaa velvoittavine kaavamerkintöineen tarkemmin rakentamisen ja rakentamattomien alueiden rajaukset, mutta sekin korostaa enemmän kasvulle suotavimpia vyöhykkeitä pakottamisen sijaan.

Suunnitelmissa voidaan kuitenkin nähdä myös rajaavia elementtejä. Rakennesuunnitelmakartassa on esitetty suunnittelualueeksi kutsuttu raja. Tämä suunnitteluala rajoittuu Tampereen kaupunkiseudun kuntien yhtenäisen taajama-alueen mukaan. Suunnitteluala ei siten noudattele kuntarajoja tai kata seudun kuntien kokonaispinta-alaa, vaan siinä tarkastellaan kaupunkiseudun ydinrakennetta:

*Rakennesuunnitelma on ensisijaisesti kaupunkialueen kehittämisen työväline. Siinä ei tarkastella koko seudun aluerakennetta ja kehittämismahdollisuuksia, vaan keskitytään*

*ydinkaupunkialueeseen ja siihen kytkeytyviin seudun isoimpiin keskuksiin. Tämän periaatteen selventämiseksi rakennesuunnitelmakartassa esitetään suunnittelualue.*  
(RASU 2040, suunnittelualue, s. 5)

Kuten rakennesuunnitelmassa on ilmaistu, suunnittelualueen rajauksen tarkoituksena on tehdä lähinnä näkyväksi suunnittelun alueellinen fokus. Rakennesuunnitelmakartassa kuvatusa pehmeärajaisestä viivasta ei kuitenkaan heti uskoisi, että sen merkitys on tulevien vuosikymmenten näkökulmasta huomattava: Tuolle 11 prosenttia koko seudun maa-alasta kattavalle alueelle tullaan rakennesuunnitelman mukaan keskittämään kaikista merkittävin kehitys seuraavien 25 vuoden aikana. Taustalla on oletus, että jopa 95 prosenttia kaikesta seudun väestönkasvusta sijoittuu suunnittelualueen sisään. Rakentamistarpeena kyse on noin 4,6 miljoonasta hehtaarista.

Yleiskaavassa suunnittelualueen rajat asettuvat väistämättä kantakaupungiksi määritetyn alueen rajauksen mukaan. Tätä kiinnostavampi on kuitenkin toisenlainen rajanveto: kaavan yhdyskuntarakennekartalle on merkitty strategiseksi kehittämisperiaatevyöhykkeeksi kuvattu *kasvun vyöhyke*. Kasvun vyöhyke muodostuu Tampereen ydinkeskustan, aluekeskusten sekä näiden väliin asettuvien, täydentämiselle suotuisten joukkoliikennekäytävien rajaamasta alueesta. Vyöhykkeellä osoitetaan, minne merkittävä osa rakentamisesta ja palveluista tullaan keskittämään ja minne tuotetaan palvelutasoltaan parhaita joukkoliikennettä.

*Yleiskaavan mitoituksen mahdollistamasta asukasmäärän kasvusta noin 70 prosenttia sijoittuu kaavakartalla osoitetulle Kasvun vyöhykkeelle ja tästä osuudesta edelleen noin puolet keskustatoimintojen alueille.*

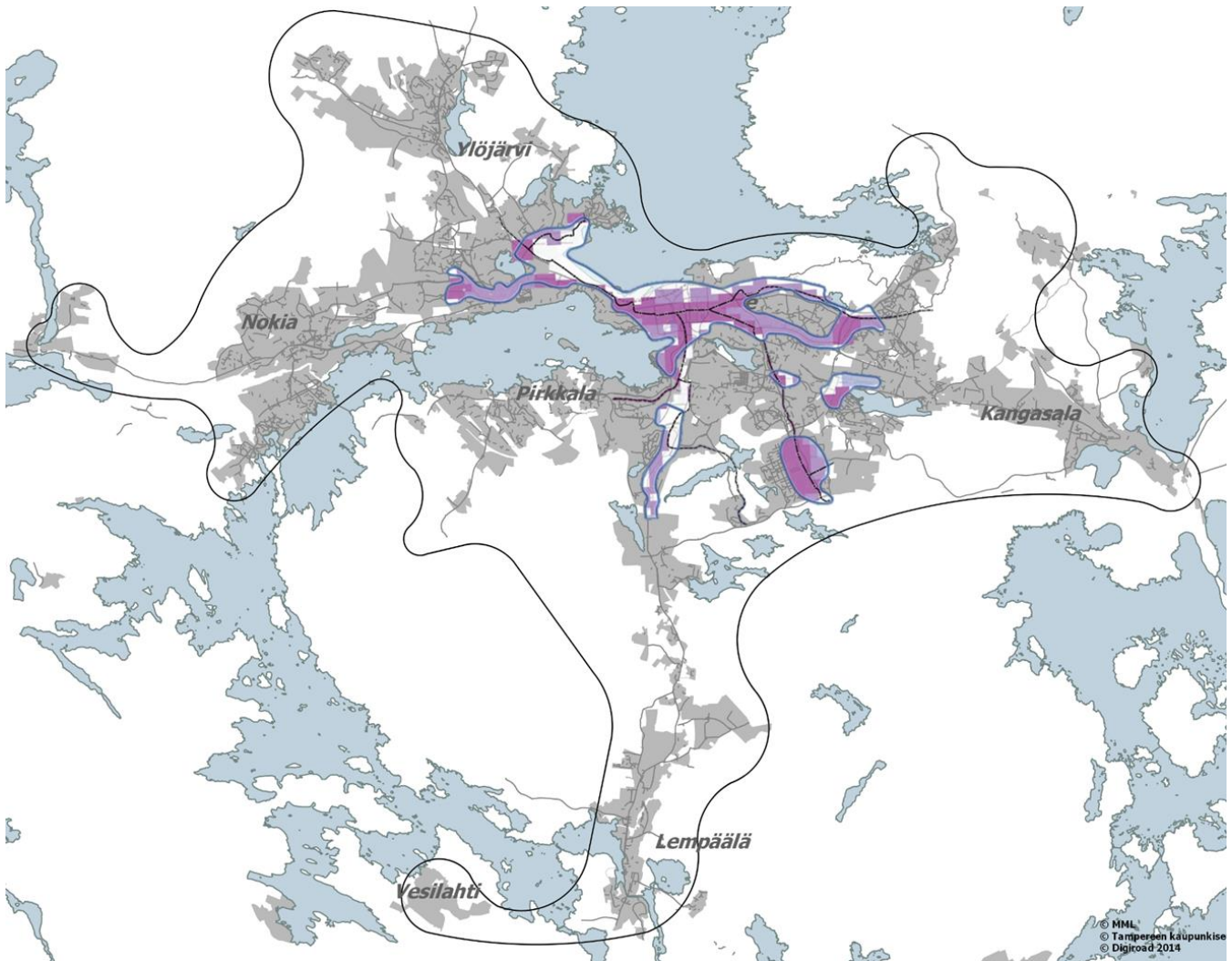
(TRE YKA 2040, ihmisiin kohdistuvat vaikutukset, s. 71)

Kasvun vyöhykkeen tarkoituksena on konkretisoida kaupunkistrategiassa asetettua tavoitetta kasvun suuntaamisesta nykyisen yhdyskuntarakenteen sisään. Kyseessä on suunnittelijoiden näkemys tavoitteen maankäytöllisestä toteuttamisesta (22.2.2017, ks. liite 1). Kasvun vyöhyke kattaa noin viidenneksen kantakaupungin maapinta-alasta. Vyöhykkeellä toteutettu asuntorakentaminen on tiivistä kerrostalorakentamista. Kaupungin tiivistymiskehityksestä riippuen vyöhykkeelle saadaan yleiskaavan mukaan mahtumaan kokonaisuudessaan esitetty 60 000 asukkaan väestönlisäys. Kasvun vyöhyke mahdollistaa siten tarvittaessa ennakoitua merkittävästi suuremman kasvun vastaanottamisen.

Tietyissä mielessä rakennesuunnitelman suunnittelualue ja yleiskaavan kasvun vyöhyke voidaan nähdä eräänlaisena *growth boundary* -asetelmana kasvun hallinnassa (Pallagst 2007, 73). Siinä kaupunkiseudulle syntyy ikään kuin ulompi ja sisempi kasvun rajaamisen kehä (kuvio 5), joiden

avulla kantakaupunkiin suuntautuvasta kasvusta suurin osa suunnataan kasvun vyöhykkeen sisään, kun taas loput kasvusta sovitetaan suunnittelualueen rajaamalle seudun ydinalueelle.

Perinteisestä kasvuraja-toimintamallista poiketen Tampereen kaupunkiseudulle asetetulla suunnittelualueella ja kantakaupungin kasvuvyöhykkeellä ei kuitenkaan ole kasvua rajoittavaa funktiota (vrt. Maijala 2009, 36). Rajaukset voidaan ennemmin nähdä strategisina kehittämismerkintöinä hyödynnettäväksi ensi sijassa kasvun sijaintien priorisoinnissa. Rajaukset eivät myöskään ole kovin tarkkarajaisia, minkä vuoksi niitä ei voi pitää kovin velvoittavina ja tekemään ohjaavina.



Kuvio 5. Rakennesuunnitelman suunnittelualue (mustalla) ja kantakaupungin yleiskaavan kasvun vyöhyke (sinisellä). Muokattu lähteistä Tampereen kaupunkiseutu, MML & Digiroad 2014 ja Tampereen kaupunki, kantakaupungin yleiskaava 2040, ehdotus 1.2.2017

Toisaalta viime vuosien ja vuosikymmenten kehityksen valossa eheyden tavoitteet olisivat saattaneet kaivata järeämpiä keinoja (Schulman ym. 2014, 15). Yhdyskuntarakenteen hajautuminen on nimittäin molemmilla suunnittelutasoilla tunnistettu haaste. Tutkimusten valossa hajautumiskehitys on sekä

suunnittelun että suunnittelemattomuuden yhteistulosta (Puustinen ym. 2016a). Tästä näkökulmasta kiinnostavana havaintona on, että kasvun ohjaamisen periaatteet ovat muuttuneet merkittävästi niin kaupunkiseudun kuin kaupungin tasolla.

Rakennesuunnitelmassa kuvataan, kuinka vielä vuoden 2010 rakennesuunnitelmassa (RASU 2030) kasvusuuntina olivat seudun itäiset ja koilliset alueet, kuten Nurmi-Sorila. Vasta viimeisimmässä rakennesuunnitelmassa (RASU 2040) on alettu korostaa nykyrakenteen hyödyntämistä sekä Tampereen ja muiden keskusten muodostaman keskusverkon roolia kaupunkirakenteen eheyden tukemisessa.

Tampereen kaupungin yleiskaavapäällikkö Pia Hastio (8.9.2016, ks. liite 1) on vastaavasti kuvannut uuden yleiskaavaprosessin kasvun ohjaamisen lähtökohtien muuttuneen aiemmasta. Hänen mukaansa kaupunki ei levittäydy vanhaan malliin uusille alueille, vaan kaupungin rakennetta pyritään päinvastoin tiivistämään. Suunnittelun painopiste ei siten enää ole uusien laajenemissuuntien osoittamisessa, vaan kaupunkirakenteen täydentäminen ja tiivistäminen ovat nyt keskeisiä kaavoituksessa näkyviä tavoitteita.

Aineisto antaa siis viitteitä siitä, että tiivistävän yhdyskuntasuunnittelun näkemykset on omaksuttu Tampereen ja koko seudun kontekstissa. Näkemykset tuntuvat kiteytyvän sanapariin ”kestävä kasvu”, josta on tullut keskeinen ja julkisesti lausuttu ihanne molemmilla suunnittelutasoilla. Fiksun kasvun käsitteen epämääräisyyteen kohdistuvan kritiikin valossa (Steins ym. 2007, 5; Norvasuo 2014, 89) voidaan myös tässä tapauksessa kysyä, mitä kestäväällä kasvulla oikein tarkoitetaan.

#### **4.1.3 Tavoitteena kestävä kasvu**

*Smart growth* -suuntauksessa tavoitellaan nimensä mukaisesti fiksum kasvua (Maijala 2009, 35). Aineiston perusteella suunnitteluvälineiden ytimeistä löytyy *kestävän kasvun* tavoittelu. Kestävä kasvu vertautuu hyvin fiksun kasvun perusideaan hallitusta kasvusta, jossa huomioidaan niin taloudelliset, ekologiset kuin sosiaaliset tekijät (Norvasuo 2014, 90). Rakennesuunnitelmassa kestävä kasvu näyttää yhdistyvän etenkin pyrkimykseen päästöjen vähentämisestä yhdyskuntarakenteen ratkaisuilla ja jonkinlaisen edelläkävijäroolin saavuttamisesta kaupunkiseudun strategiavision mukaisesti. Yleiskaavassa korostui hallittu kasvu ja kestäväällä tavalla toteutettu tiivistäminen, jolla ehkäistään hajautumisen aiheuttamia ympäristöhaittoja.

Molemmilla kestävä kasvun ytimessä on ajatus kokonaisuuden hallinnasta. Yhtäältä kyse on maankäytöllistä kokonaisuutta katsovasta otteesta. Kantakaupungin yleiskaavassa tätä piirrettä on

korostettu sen korvata aiemmin repaleista kaavatilannetta (8.9.2016, ks. liite 1). Rakennesuunnitelmalle kaupunkiseudun kokonaisuuden korostus on ymmärrettävää erotuksena kunnallisiin hallintorajoihin rajoittuvista kaavoista:

*Rakennesuunnitelma on kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen kehitystä pitkällä tähtäimellä ohjaava seudullinen suunnitelma. Se tarkastelee kaupunkiseutua kokonaisuutena, sovittaa yhteen kuntien maankäyttöä ja esittää ratkaisuja kestävän kasvun toteuttamiseksi.*  
(RASU 2040, suunnittelun lähtökohdat, s. 3)

Toisaalta kokonaisuuden hallinnalla viitataan molemmissa tapauksissa suunnittelun eri elementtien keskinäiseen sovittamiseen MAL-suunnittelun tavoin (Hovila 2016; Puustinen ym. 2016a):

*Kaupunkistrategian tarkoittaman Kestävä yhdyskunta tavoitteen osalta yleiskaavassa maankäyttöä, asumista, liikennettä ja palveluja on tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena tiiviin ja vähähiilisen yhdyskuntarakenteen toteutumiseksi.*  
(TRE YKA 2040, johdanto, s. 5)

Kestävällä kasvulla ei kuitenkaan viitata yksinomaan yhdyskuntarakenteen kehityskulkuihin, vaan suunnittelun näkökulmasta tärkeä elementti kestävyys turvaamisessa on kyky vastata kasvuun. Kuten tutkimukset osoittavat, kasvu on voimakkaana jatkuessaan monille kasvukunnille taakka (Vakkuri ym. 2016, 50). Kestävän kasvun kannalta julkisten toimijoiden tulee turvata riittävät resurssit ja muut kasvuun vastaamisen edellytykset. Huono varautuminen voi kostautua, sillä kuten rakennesuunnitelmassa ja yleiskaavassa on tunnistettu, hallitsematon kasvu johtaa suuriin julkistaloudellisiin ja ekologisiin kustannuksiin.

Sekä rakennesuunnitelman että yleiskaavan keinovalikoimassa ennakkoinnilla, toteutusvaralla ja suunnitelmallisuudella rakentamisen vaiheistuksessa ja sijoittamisessa näytetään luotavan edellytyksiä hallitulle kasvulle. Etenkin ajatus täydennysrakentamisen priorisoinnista ja hankkeiden ajoittamisesta mahdollistavat varautumisen muutoksiin kasvun volyyymeissa: Jos kasvu jää odotettua pienemmäksi, täydentämisellä mahdollistetaan levittäytymistä resurssi- ja kustannustehokkaampi kaupunkirakenne. Jos kasvu toteutuu odotettua voimakkaampana, intensiivisen joukkoliikennevyöhykkeen varrelle rakentamalla saadaan pidettyä liikenteelliset vaikutukset paremmin kurissa.

Kasvun kestävyys merkitsi molemmissa suunnitteluvälineissä siten korostetusti taloudellisen kestävyys näkökulmaa. Kasvun ennakointi nähdään maankäytön keskeisenä kysymyksenä kuntatalouden kannalta. Yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ja eheyttämistä perustellaan yksityisen ja julkisen sektorin toimivuudella ja tuottavuudella, kasvun tuomilla kasautumiseduilla sekä



kilpailukyvyllä. Kantakaupungin yleiskaavassa tiiviydellä nähtiin olevan positiivisia vaikutuksia kaupungin elinvoimalle:

*Elinkeinoelämän ja kaupunkitalouden näkökulmasta kasautumisedut johtavat parhaimmillaan selkeään tuottavuuden kasvuun sekä elinkeinorakenteen muutoksen, jonka myötä voi syntyä aivan uusia toimialoja ja liiketoiminnan mahdollisuuksia.*

(TRE YKA 2040, kasvun urat, s. 103)

Koska kaupunkirakenteen tiivistäminen on Suomessa varsin tuore suunnittelutrendi, joka vielä osin hakee laajaa hyväksyttävyyttä, sisäänpäin kasvamisen taloudellisuus toiminee merkittävänä kansalaisia ja poliittisia päättäjiä vakuuttavana perusteluna. Toinen tiivistämisen kannatettavuutta rakentava tulokulma, joka molemmista suunnitteluvälineistä välittyi, on ihmisläheisempi: täydentävän rakentamisen kuvataan parantavan elinympäristön laatua ja monipuolisuutta lisäten näin arjen sujuvuutta ja asukkaiden kokemaa elämänlaatua.

Viime kädessä kestävä kasvu ja sen parhaat hallintakeinot ovat tapauskohtaisia määrittelykysymyksiä, joihin väistämättä vaikuttaa kulloinenkin konteksti (Martikainen 2008). Kestävän kasvun arviointia vaikeuttaa kuitenkin tutkijoidenkin esittämä haaste sen osoittamisesta, missä menee lopulta hajautumisen ja hallitun laajenemisen raja (Maijala 2009, 27).

Kuten edellä on todettu, pääperiaatteena molemmissa tarkastelluissa suunnitelmissa on kasvun suuntaaminen olemassa olevan rakenteen sisään sitä tiivistäen. Tästä huolimatta uusien alueiden avaaminen ei ole kuitenkaan täysin pannassa. Hajarakentamista pyritään hillitsemään luomalla ensi sijassa rakentamiselle riittävästi paikkoja nykyisen kaupunkirakenteen puitteissa. Niiltä osin kuin tämä ei ole mahdollista, esimerkiksi rakennesuunnitelmassa on asetettu yhdyskuntarakennetta laajentavalle rakentamiselle ehto, jonka mukaan uusilla alueilla tulee huolehtia joukkoliikenteen tarjonnasta. Kyse on siis valinnoista sen suhteen, minne rakennetaan mutta myös missä vaiheessa ja minkä muun kehityksen yhteydessä:

*Uusia alueita avataan rajoitetusti, mutta ne tulee kytkeä avattaessa joukkoliikenteeseen. Osa uusista alueista levittää yhdyskuntarakennetta, mikä pitää ottaa huomioon toteutuksen vaiheistuksessa ja resursoinnissa.*

(RASU 2040, energiatehokkuus sekä ilmastomuutoksen hillitseminen ja ilmastomuutokseen sopeutuminen, s. 32)

Yleiskaavassa kasvun suunnaksi on määritetty varsin yksiselitteisesti ”sisäänpäin” kaupunkistrategian mukaisesti. Samanaikaisesti kaavassa kuitenkin osoitetaan myös uudisrakentamista, jota perustellaan esimerkiksi rakennuskannan monipuolisuuden turvaamisella:

*Olemassa olevan kaupunkirakenteen kehittämisen rinnalla tarvitaan myös kokonaan uusia rakentamisalueita ja liikennratkaisuja, jotta ennakoitu kasvu voi toteutua tavoitellun monipuolisella tavalla.*

(TRE YKA 2040, joukkoliikennekaupunki ja saavutettavuus, s. 8)

On toki selvää, että suunnittelun polkuriippuvuuksista ja pitkästä aikajänteestä johtuen yhdyskuntarakenteen levittäytymiseen liittyy myös tietynlaista vääjäämättömyyttä, kuten Ristimäki ym. (2017, 3) ovat tutkimuksissaan kuvanneet. Jo valmistellut ja prosessissa edenneet kaavat ovat yksi tällainen tekijä. Kantakaupungin yleiskaavassa kuvataan, että kasvun vyöhykkeen ulkopuolella sijaitsee 1,6 miljoonan kerrosneliön verran yleiskaavavarantoa, mikä merkitsee asuntorakentamista yhteensä noin 26 000 asukkaalle. Osa tästä määrästä selittyy ennen uutta yleiskaavaa hyväksytyillä kaavoilla, yhtenä esimerkkinä merkittävää uudisrakentamista synnyttävä Ojalan alue Tampereen ja Kangasalan rajalla.

Hajauttavan kehityksen tunnistaminen osoittautuu vaikeaksi, sillä se kytkeytyy moniin elementteihin alueiden toiminnallisesta kytkeytymisestä aina tarkastelun mittakaavaan. Tullaan myös kysymykseen kielen todellisuutta suunnitteludokumentteihinkin rakentavasta voimasta, johon kytkeytyy väistämättä poliittisia elementtejä (Häkli 1999, 134).

Tiivistämistä korostavan suunnitteluotteen vallitessa rakennetta laajentavalle uudisrakentamiselle tulee osata esittää hyviä perusteita. Kysymys uusien suunnittelualueiden vaikutuksesta kaupunkirakenteeseen saatetaan ottaa suunnittelija- ja viranhaltijapuolella haltuun siten, että laajeneminen osoitetaan perustelluksi kasvusuunnaksi. Alueen voidaan esittää täydentävän jotain olemassa olevaa kaupunginosaa, vahvistavan aluekeskusta tai eheyttävän rakennetta — jos ei kaupungin, niin ainakin kaupunkiseudun kontekstissa (vrt. Vakkuri ym. 2016, 58).

Rakennesuunnitelmassa tarkastelutaso on yleiskaavaa merkittävästi laajemmassa mittakaavassa. Näin ollen hajauttavan laajentamisen tulkinnot on väistämättä tehtävä eri perustein kuin kaupunkitason yleiskaavoituksen kohdalla. Kaupunkiseudun näkökulmasta edellä mainitun Ojalan kaltaisten raja-alueiden voidaan tulkita edustavan täydennysrakentamiselle juurikin potentiaalisia alueita:

*Kaupunkiseudun kuntien raja-alueilla on runsaasti täydennysrakentamisen potentiaalia. Alueiden etuna on myös keskeinen sijainti olemassa olevassa yhdyskuntarakenteessa.*

(RASU 2040, raja-alueilla ratkaisut yhdessä, s. 48)

Yleiskaavan ohella myös rakennesuunnitelmassa voidaan nähdä rakennetta levittäviä hankkeita ja uudisalueita. Yhtäältä niiden kestävyyttä puoltaa sijainti asetetun suunnittelualueen eli seudun

ydinkaupunkirakenteen puitteissa. Toisaalta suunnittelualueen sisällä tehtävän tiivistämisen kunnianhimoa voitaisiin aina haastaa: olisiko kaikkia laajentumisen alueita tarvittu kasvun vastaanottamiseksi?

Alueiden toteuttamisen vaiheistus luo kuitenkin sen mahdollisuuden, että alueille laajentumista voidaan harkita tulevinä vuosina. Rakennesuunnitelmakartassa on aluetyypittelyn merkintä vuoden 2040 jälkeen toteutettavista alueista tai hankkeista, joka tarkoittaa käytännössä ratkaisujen siirtoa tulevien rakennesuunnitelmien ratkaistavaksi. Toki option merkitseminen luo mahdollisuuden toteuttamiselle enemmän kuin merkitsemättä jättäminen.

Toinen esimerkki huomattavan kasvuvolyymien aluehankkeesta on Tampereella Näsijärven rannalla sijaitseva Lielähti-Hiedanranta, jota kehitetään entisen tehdastoiminnan päätyttyä uudelleen rakennettavana alueena, osin uudisalueena tehtävän rantatäytön vuoksi. Yleiskaavassa alue on merkitty osaksi kasvun vyöhykettä ja siitä suunnitellaan Länsi-Tampereelle kehittyvää uutta aluekeskusta, jota tuleva raitiotieyhteys tulee palvelemaan. Keskusteluissa Tampereen yleiskaavoittajat näkivät tiiviinä ja kaupunkimaisena rakentuvan Hiedanrannan kaupunginosan olevan yksi esimerkki niistä suunnittelun tämänhetkisistä ihanteista, joita yleiskaavassa on haluttu toteuttaa (22.2.2017, ks. liite 1).

Yhteenvedona todettakoon, että kestävä kasvu näyttäisi kiinnittyvän rakennesuunnitelman ja kantakaupungin yleiskaavan tapauksissa kolmeen ulottuvuuteen: Ensiksi, lähtökohtana kestäville kasvuille on kokonaisuuden tarkastelu yhtäältä tilallisesti yhdyskuntarakenteen näkökulmasta ja toisaalta toiminnallisesti suunnittelun eri elementtien osalta. Toiseksi, toteutumiselle edellytyksiä luovat kasvuun vastaamisen ”työkalupakki” eli ennakkoinnin, mitoittamisen ja vaiheistuksen menetelmät, jossa tilallinen tarkastelu kytketään ajalliseen perspektiiviin. Kolmanneksi, hallitun kasvun seurauksena turvataan julkisten resurssien riittävyys ja kestävästä kasvusta seuraa etenkin merkittäviä taloudellisia hyötyjä kestävyiden sosiaalisten ja ekologisten vaikutusten rinnalla. Suunnitelmien ohjausvaikutuksesta kiinnipitäminen ja yhdyskuntarakenteen hallitulle laajentamiselle asetetut ehdot vaikuttavat kuitenkin viime kädessä siihen, kuinka kestävästä kasvun hallintaa voidaan pitää.

## **4.2 Maankäytön ja liikkumisen yhteensovittaminen**

Tässä luvussa tarkennan edellä esitettyjä havaintoja kasvun hallinnasta maankäytön ja liikkumisen suunnittelun kysymyksiin. Tarkoitukseni on kuvata, miten kasvun hallinta konkretisoituu

maankäytön suunnittelussa kaupunkiseudun ja kaupungin tasolla. Luvun lopuksi tuon havainnot yhteen ja arvioin, millaista kaupunkia ja seutua kestäväällä ja hallitulla kasvulla ajatellaan tuotettavan.

#### **4.2.1 Joukkoliikenne tiivistyvän kaupunkirakenteen selkärankana**

Joukkoliikenteen kehittämistä pidetään yhtenä merkittävänä seututasoisen suunnittelun ja päätöksenteon kysymyksenä (Norvasuo 2014, 97). Se kytkeytyy elimellisesti koko seudun toiminnallisuuteen ja asukkaiden monin paikoin seudulliseksi muuttuneeseen arkeen (Kanninen 2016, 18). Tampereen kaupunkiseudun kontekstissa joukkoliikenteen kehittämiseksi on huomattavaa tarvetta jo ennakoitujen kasvulukujen valossa. Väestönlisäys seudulla lisää rakennesuunnitelman mukaan niin kaupunkialueiden sisäistä liikennettä kuin seutujen välisen liikenteen määriä pääväylillä. Ruuhkautuminen ja muut liikenteen aiheuttamat haitat ovat kasvavan seudun haasteita.

Osin tästä syystä sekä kaupunkiseudun että kaupungin tasolla tavoitellaan mittavaa muutosta liikkumisessa. Yleiskaavassa liikenteen ja liikkumisen ratkaisujen kriittisyys on tunnistettu, onhan Tampereen kantakaupunki samalla koko seudun keskus. Kantakaupungin liikennejärjestelmän toimivuuden nähdään hyödyttävän laajasti koko kaupunkiseutua. Rakennesuunnitelmassa puhutaan jopa seudun liikkumiskulttuurin uudistamisesta, jolla tarkoitetaan erityisesti henkilöautoilun määrien vähentämistä. Tämä on myös keskeinen osa fiksua kasvua toteuttavaa suunnittelua, varsinkin kun ottaa huomioon liikkeen historiallisen taustan amerikkalaista auto-orientoitunutta elämäntapaa vastustavana (Norvasuo 2014, 93).

Fiksun kasvun opit kytkeytyvät etenkin joukkoliikenneorientoituneeseen kehittämisotteeseen (*transit oriented development*, TOD), jossa maankäyttöä keskitetään liikenteellisten solmukohtien kuten asemanseutujen yhteyteen (Knowles 2012). Se tukee väestönkasvua, joka ei tuo mukanaan merkittäviä liikenteellisiä haittoja, kuten ruuhkia (Majjala 2009, 35). Rakennesuunnitelman uudistamista käsitellyt seutuhallitus linjasi keväällä 2013 seudun yhdyskuntarakenteen kehittämisestä joukkoliikenneorientoituneen suunnittelun henkeä kuvaavalla tavalla: ”Yhdyskuntarakenteen kehittämisen runkoksi on otettu joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen tuoreet suunnitelmat.”

Kaikkiaan sekä rakennesuunnitelmassa että yleiskaavassa tavoitellaan olemassa olevan joukkoliikenneverkoston hyödyntämistä entistä tehokkaammin ja taloudellisemmin. Uutena ja merkittävänä liikenneverkoston kehityskohteenä on suunniteltu raitiotiejärjestelmä, jonka yhdessä lähi- ja taajamajunien kanssa uskotaan vähentävän ruuhkaisuutta seudun teillä. Raitiotien rinnalla kehitetään runkobussilinjoja sekä seudullisia ja kaupungin sisäisiä joukkoliikenteen laatukäytäviä. Kyse on siis ennen kaikkea kestävien liikkumistapojen edistämisestä. Joukkoliikenteen ohella tämä

tarkoittaa panostamista myös kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden parantamiseen tiivistyvässä kaupunkirakenteessa:

*Kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä kehitetään myös raitiotien toteutuksen yhteydessä sekä seutu-, alue- ja lähipalvelukeskusten kehittämiseen liittyen. Kävely ja pyöräily ovatkin ensisijaisia kulkumuotoja keskusten sisäisessä liikkumisessa.*

(RASU 2040, toteutusohjelma, s. 42)

Rakennesuunnitelman ja yleiskaavan mukaisella yhdyskuntarakenteella pyritään luomaan edellytyksiä autottomalle elämäntavalle. Joukkoliikennekäytävien ja täydennysrakentamisen osoittamisen samoille alueille uskotaan ruokkivan positiivista kierrettä, jossa asukasmäärän lisäys mahdollistaa joukkoliikenneyhteyksien parantamisen, kun taas hyvä joukkoliikenteen palvelutaso lisää alueen houkuttelevuutta. Autottomasta liikkumisesta on kuitenkin tehtävä mahdollisimman sujuvaa, myös seudun kuntien välillä. Rakennesuunnitelmassa onkin pyritty huomioimaan seudullisesti merkittävät solmupisteet, joilla joukkoliikenteen kattava palvelutaso ja risteävät yhteydet mahdollistavat sujuvat vaihdot kulkuvälineestä toiseen.

Aineistossa kiinnitin huomiota siihen, kuinka maankäytön integroiminen joukkoliikenteeseen ilmenee myös tiedon esittämisen tavoissa (taulukko 2). Esimerkiksi seuraavassa yleiskaavan taulukossa on kuvattu keskeisten MALPE-toimintojen, kuten asumisen, kaupan, palvelujen ja toimitilojen sijoittumista liikkumiseen perustuvilla vyöhykkeillä:

Taulukko 2. Kaavavarannon sijoittuminen yhdyskuntarakenteen vyöhykkeille. Lähde: Kantakaupungin yleiskaava 2040

	Asuminen (kerrostalot)	Seudullinen vähittäiskauppa	Tilaa vaativa kauppa	Julkiset palvelut	Toimitilat
Keskusten jalankulku- ja reunavyöhykkeet	41	40	0	33	4
Joukkoliikenne- vyöhykkeet	28	51	85	33	65
Muut alueet	32	9	15	33	32
Yhteensä (%)	100	100	100	100	100

Taulukosta käy ilmi, että jalankulku- ja joukkoliikennevyöhykkeille sijoitetaan merkittävin osa kaupan, asumisen ja toimitilojen kerrosaloista. Julkisia palveluita on tarkoitus sijoittaa tasaisesti eri vyöhykkeille. Kerrostaloasumisesta lähes 70 prosenttia sijoittuu joukkoliikenteen ja jalankulun vyöhykkeille. Myös kaupunkiseudun tasolla on tehty vastaavaa luokittelua tarkasteltaessa asuntotuotantoa kaupunkiseudun eri osissa. Yhdyskuntarakenteen tyypeiksi on eroteltu raitiotiehen, lähijunaan tai seudulliseen runkobussireittiin tukeutuvat alueet sekä muut alueet.

On ilmeistä, että maankäytön kehittäminen on molemmilla suunnittelutasoilla kytketty hyvin perustavanlaatuisesti liikkumisen ratkaisuihin, aina suunnittelua ohjaavista strategisista periaatteista toteutusta tukevan tietopohjan tasolle. Näiden havaintojen valossa voidaan perustellusti sanoa joukkoliikenteen muodostavan kaupunkikehitykselle selkärangan – siis rakenteen, joka kietoo muita osia yhteen ja tukee niiden kehittymisedellytyksiä.

Läpi aineiston toistuu etenkin rakennettavan raitiotien avainrooli tässä kehityksessä. Raitiotie voidaan nähdä koko seudun perspektiivistä merkittävimpana kaupunkirakenteelle selkärankaa luovana elementtinä. Se toimii seudun ja kantakaupungin liikennejärjestelmän runkona, jota bussilinjat täydentävät. Sekä rakennesuunnitelmaan että kantakaupungin yleiskaavaan on kirjattu ensimmäisenä toteutusvaiheena raitiotien yleissuunnitelman mukaisesti yhteys Hervannasta keskustan kautta Lielähti-Lentävänniemeeseen sekä linjan toinen haara Pyynikintorilta Tampereen yliopistolliselle sairaalalle.

Raitiotie ja sen jatkeet jäsentävät kasvua sekä tilallisesti että ajallisesti. Rakentamista suunnataan ensimmäisessä vaiheessa kiskojen ja pysäkkien muodostamalle nauhalle kaupunkimaisen tiiviisti. Molemmille suunnittelukartoille on myös merkitty ohjeelliset raitiotien laajenemissuunnat Koilliskeskuksen ja Kangasalan suuntaan, etelässä Härmälä-Partolaan Pirkkalassa sekä Tampereella Lakalaivan kautta Vuorekseen. Luoteessa raitiotietä jatkettaisiin kuntarajan yli Ylöjärvelle. Näiden alueiden avaaminen tai jatkokehittäminen kytkeytyy kiinteästi raitiotien rakentamisen vaiheisiin. Liikkumisen käytäviä mukaileva yhdyskuntarakenteen kehittäminen edellyttää rakennesuunnitelman mukaan keskustun väleillä olevien väli- ja kesantoalueiden käyttöönottoa rakentamiselle. Joukkoliikenneyhteyksien vahvistaminen saa tässä mielessä seudun kuromaan eri osiaan yhteen.

Raitiotie voidaan nähdä maankäytön kannalta vaikuttavampana kuin bussilinjasto: raitiotien linjat muodostavat pysyvemmän elementin kaupunkirakenteeseen ja liikkumismuotona sen kuljetuskapasiteetti mahdollistaa myös maankäytön kehityksen volyymin lisäämisen:

*Tampereen raitiotien vaikutusten arvioinnissa todetaan verrokkikaupungeissa koetun perusteella, että eritoten tehokkaan ja ennakoitavan joukkoliikenteen, kuten raitiotien, käyttö kaupunkikehittämisen välineenä tuo investointeja muodostuvilla joukkoliikennekäytävillä olevien pysäkkien lähiympäristöihin, etenkin jos ne ovat laadukkaasti toteutettuja.*  
(TRE YKA 2040, kasvun urat, s. 103)

Raitiotien tuoman hyvän saavutettavuuden katsotaan lisäävän alakeskusten merkitystä kasvun keskittyminä. Yleiskaavassa on laskennallisesti arvioitu, että kaupungin asuntorakentamisesta noin 70-75 prosenttia sijoittuu raitiotien vaikutusalueelle vuoteen 2040 ulottuvalla tarkastelujaksolla.

Seudun mittakaavassa myös muulla raideliikenteellä, kuten lähi- ja taajamajunilla, on merkittävä rooli. Rakennesuunnitelman mukaan lähes 70 prosenttia asunnoista sijoittuu raideliikenteeseen tukeutuville alueille. On esitetty, että kaikki aluekeskukset voisivat kytkeytyä raideliikenteen verkkoon vähintään pitkällä aikavälillä.

Joidenkin alueiden kehitykselle raitiotie on erittäin merkityksellinen, sillä sen avulla alueista voidaan tehdä keskuksia. Esimerkiksi Härmälä-Partolan alueella Tampereen ja Pirkkalan rajalla raitiotien katsotaan vahvistavan alueen statusta keskuksena sekä kytkeytymistä muuhun kaupunkirakenteeseen.

Yleiskaavassa kuvataan raitiotien rakentumisen luovan ”kokonaan uudenlaisia mahdollisuuksia” kaupunkirakenteen kehittämiseksi. Se mahdollistaa merkittävää täydennysrakentamista esimerkiksi Hervantaan suuntautuvan linjan varrella, jossa nykyisellään suurimittakaavaisen kaupan alueena toimivaa Turtolaa pystyttäisiin tiivistämään ja monipuolistamaan kaupunkimaiseksi solmukohtaksi. Raitiotien katsotaan tukevan myös Länsi-Tampereen kehittymistä tasaten näin kaupungin eri osien kehityseroja. Etenkin Hiedanrannan alueesta tavoitellaan asukas- ja työpaikkamäärien ohella vastinparia Hervannalle raitiotielinjan toiseen päähän.

#### **4.2.2 Monipuolisten keskusten verkosto**

Seuraavaksi syvennyn tarkemmin aineistossa kuvattuihin keskusten kehittämisen periaatteisiin. Kuten aiemmin luvussa 4.1 kuvattiin, kasvun hallinta perustuu suunnitteluvälineissä sisäänpäin kasvamiseen. Tämän toteuttamisessa molemmissa suunnitteluvälineissä korostuu keskusten vahvistaminen joukkoliikenteen kehittämisen rinnalla. Käytännössä tämä tarkoittaa keskusten priorisointia täydennysrakentamisen ja toimintojen sijoittamisen paikkoina. Keskusten täydentäminen ja tiivistäminen luovat fiksun kasvun mukaisen vastavoiman hajautumiselle (Cox 2007, 10).

Tampereen ydinkeskustan lisäksi kaupungin merkittävimmät keskukset ovat lännessä Tesoma ja kehittyvä Lielähti-Hiedanranta, idässä Turtola, Kaukajärvi sekä Koilliskeskus. Etelän suunnalla keskuksia ovat Hervanta sekä tulevaisuudessa keskukseksi muodostuva Lakalaiva. Kehittämisen suuntaamisella luvussa 4.1.2 esitellylle kasvun vyöhykkeelle tavoitellaan keskusten ja niiden välisten kytkösten vahvistamista sekä keskusten sisäistä monipuolistumista sujuvan arjen elinympäristöiksi:

*Yleiskaavaratkaisuu ohjaa kaupungin kasvua keskusten ja niitä yhdistävien joukkoliikennekäytävien muodostamalle hyvin saavutettavalle vyöhykkeelle, jolle on mahdollista sijoittaa merkittävä määrä uutta asunto-, työpaikka- ja palvelurakentamista. Yhdyskuntarakenteen tiivistyminen ja toimintojen sekoittuminen luovat vyöhykkeelle nykyistä*

*kaupunkimaisempia ympäristöjä, joissa asuminen, työpaikat ja palvelut sijoittuvat laadukkaan joukkoliikenteen äärelle ja fyysisesti lähelle toisiaan. Tämä edesauttaa sujuvan ja kestävä arjen toteutumista sekä vähentää osaltaan jokapäiväistä liikkumistarvetta.*  
(TRE YKA 2040, arjen sujuvuus ja toimintojen saavutettavuus, s. 71)

Rakennesuunnitelma toistaa periaatteita nykyisen yhdyskuntarakenteen täydentämisestä ja joukkoliikenneväylien vahvistamisesta. Tampereen seutukeskuksen rinnalla on yhteensä kolmetoista aluekeskusta, joista kuusi on Tampereen lähikuntien kuntakeskuksia. Kuntakeskukset mielletään saman tasoisiksi aluekeskuksiksi esimerkiksi Tampereen kaupunginosan Hervannan kanssa. Samalla kun joukkoliikenteen suunnittelussa tarkastellaan kaupunkirakennetta keskusten ja niiden yhteyksien muodostamana verkkona, paikallisemmalla tasolla on tärkeä kiinnittää huomiota niihin ympäristöihin, joita tehdään saavutettavaksi verkostossa:

*Seutu- ja aluekeskukset ovat monipuolisten toimintojen alueita, joissa on tai joissa pyritään kaupunkimaisen sekoittuneeseen rakenteeseen (asuminen, keskustatyöpaikat, palvelut, vapaa-aika) ja jalankulkukaupungin luomiseen. Ne muodostavat yhdessä lähipalvelukeskusten kanssa verkostokaupungin liikenteen solmukohtineen ja keskusten välisine yhteyksineen.*  
(RASU 2040, keskukset rakennesuunnitelmaehdotuksessa, s. 15)

Rakennesuunnitelmassa todetaan, että seudun lähikeskuksista merkittävin kehittämistarve edellä kuvattujen tavoitteiden saavuttamiseksi on Lempäälässä, jossa suunniteltu lähijunaliikenteen käynnistäminen edellyttää tiivistä maankäyttöä ja riittävää väestöpohjaa asemanseudulle. Suunnitelmassa lähijunaliikenteen toista keskeistä aluekeskusta, Nokian keskustaa pidetään Hervantaan verrattavana tiiviinä keskuksena, jonka edelleen kehittymistä ja kasvua tulee maankäytöllä tukea. Ylöjärven keskustan kehittymisen edellytykset liittyvät etenkin tulevaan raideyhteyteen.

Etenkin Tamperetta voidaan kuvata keskusten kautta tiivistyväksi kaupungiksi. Yleiskaavan yhdyskuntarakennekartassa (ks. luku 3.1.2) kuvataan kantakaupungin alueella sijaitsevia keskustamaisten toimintojen alueita, joita ovat ydinkeskustan ja sen laajentumisalueen lisäksi viisi aluekeskusta. Muutosten kuvaamiseksi kartalla olevia aluekeskuksia on tyypitelty täydentyviksi, laajentuviksi ja uudistuviksi keskustoiksi.

Ydinkeskustaa on tarkoitus laajentaa tulevana vuosikymmeninä idässä Kalevan ja Hakametsän alueille sekä luoteessa Santalahden ja etelässä Hatanpään suuntiin. Keskustan laajentamisella tarkoitetaan ydinkeskustamaisen tiiviyn ja monipuolisen kaupunkirakenteen ulottamista nykyistä ydinkeskustaa pidemmälle. *Täydentyvät keskustat*, kuten Hervanta ja Tesoma, ovat olemassa olevia aluekeskuksia, joita täydennetään edelleen niiden elinvoimaisuuden ja toimintojen monipuolisuuden



tukemiseksi. *Laajentuvaksi keskustaksi* on yleiskaavassa määritelty Tesoman ja Lielahden-Hiedanrannan radanvartinen alue, jolla lisätään rakentamisen tehokkuutta keskustamaisen kaupunkitilan aikaansaamiseksi ja alueiden kytkemiseksi toisiinsa. Tarkoituksena on tukea alueiden välistä saavutettavuutta etenkin kävelyn ja pyöräilyn osalta.

*Uudistuvan keskustan* tapauksessa alueen luonnetta muutetaan keskustamaisten toimintojen alueeksi. Tällaisia kohteita ovat erityisesti nykyiset kaupan suuryksikköjen alueet, kuten Lielahden ja tulevan Hiedanrannan alue sekä Turtola ja Lakalaiva. Nämä alueet saattavat jo nykyisellään toimia jonkinlaisina alueidensa keskuksina, mutta niiltä puuttuu keskustamainen ympäristö ja rakenne, jollaista yleiskaavassa asetetun tavoitteen mukaan on nyt tarkoitus tuottaa. Tämä tarkoittaa tiettyjen alueiden uudelleen rakentamista sekä kaupungin vahvaa ohjausta alueen kehittämisessä kaavoituksen ja maapolitiikan keinoin.

Nämä keskusten kehittämistoimet tuovat mieleen fiksun kasvun amerikkalaisesta perspektiivistä juontuvan tavoitteen lisätä keskusten ja niiden liepeillä olevien asuinalueiden elinvoimaa ja houkuttelevuutta asuinpaikkoina (Norvasuo 2014, 124). Rakennesuunnitelmassa ja yleiskaavassa kasvun uskotaan näkyvän vetovoimaisten keskusten tiivistymisenä ja laajenemisena. Tällainen kehitys ei kuitenkaan ole väistämätöntä kaikkien keskusten osalta. Yleiskaavassa todetaan, että joidenkin aluekeskusten osalta voidaan tarvita kaupungin omia investointeja alueen kehittämisen käynnistämiseksi.

Uudella kokonaisvaltaisemmalla yleiskaavalla tavoitellaan muutoksen hallintaa ja kasvun suuntien osoittamista tavalla, joka ei heikennä nykyisten elinympäristöjen laatua. Myös rakennesuunnitelmassa korostetaan asuinympäristöjen ja muun rakennetun ympäristön laadun huomioimista täydentämisen rinnalla:

*Kasvun ohjaaminen nykyiseen rakenteeseen tarjoaa mahdollisuuden asuinympäristöjen monipuolistamiseen. Rakentamispaineista huolimatta uudisrakentaminen tulee tehdä asuinympäristön laatutekijöitä korostaen.*

(RASU 2040, rakennesuunnitelman tavoitteet, s. 7)

Sisäänpäin suuntautuvan kasvun nähdään molemmissa suunnitelmissa säästävän etenkin luontoalueita rakentamiselta. Rakennesuunnitelmassa todetaan jopa, että kehityksellä on myönteisiä maisemallisia vaikutuksia sen selkiyttäessä luonto- ja kaupunkialueiden välisiä eroja. Yleiskaavassa tuodaan kuitenkin esiin myös tiivistämisen mahdollinen kääntöpuoli: Joissain tapauksissa tiivistämisen vaikutukset kaupunkikuvaan voivat olla kielteisiä. Tämä on kuitenkin pitkälti kiinni yksityiskohtaisemmasta suunnittelusta.

Asukkaiden näkökulmasta täydentämisen perusteluissa korostetaan sen tuomia etuja alueiden elinvoimaisuudelle ja toiminnallisuudelle. Eheän yhdyskuntarakenteen katsotaan tarjoavan toimivan, esteettömän ja sujuvaa arkea edistävän elinympäristön tarvittavine palveluineen. Yleiskaavassa ehdotetaan myös, että täydentämisestä koituvat taloudelliset hyödyt voitaisiin osoittaa paikallisten asukkaiden hyväksi, mikä voisi samalla lisätä täydennysrakentamisen hyväksyttävyyttä. Näiltä osin täydentävä kehittäminen voidaan tällöin nähdä fiksun kasvun mukaisena paikallisyhteisöjen tukemisena (Ye ym. 2005).

Maailmalla on keskusteltu paljon joukkoliikenneorientoituneen kehittämisen ja kohtuuhintaisen asumisen yhteyksistä. Rakennesuunnitelmassa raitiotiehen tukeutuvia alueita pidetään sopivina kohtuuhintaiselle vuokra-asumiselle. Toisaalta radanvarren uskotaan muotoutuvan erittäin vetovoimaiseksi sijoittumisalueeksi niin asukkaille kuin elinkeinoille hyvien yhteyksiensä vuoksi. Yhtenä epäilyksenä ja samalla kritiikkinä fiksun kasvun mukaista suunnittelua kohtaan onkin, että mittavat investoinnit raskaaseen raideliikenteeseen valuvat lopulta lähialueiden asuntojen hintoihin (Steins ym. 2007, 4).

Tiivistävä kehittäminen suosii kaupunkimaista rakennetta ja siten kerrostalovaltaisuutta, mikä saattaa herättää myös kysymyksen perheille sopivien asumismuotojen tarjonnasta urbaanistuvassa kaupungissa. Luvussa 4.1.3 kuvattiin, kuinka kantakaupungin yleiskaavassa uudisrakentamista perustellaan rakennuskannan monipuolisuuden varmistamisella. Etenkin pientaloalueiden tarjonnan turvaaminen voidaan kaupunkitasolla nähdä yrityksenä hillitä erityisesti lapsiperheiden muuttoa kehyskuntiin. Osaoptimoinnin tietynlaisessa ytimessä toimiva rakennesuunnitelma on tarttunut pientalokysymykseen laatu- ja näkökulmasta. Sen mukaan tulevaisuudessa myös pientaloalueet voidaan rakentaa aiempaa tiiviimpinä ja toiminnoiltaan monipuolisempina kuitenkin säilyttäen omakotiasumisen houkuttelevuuden:

*Nykyisten pientaloalueiden rinnalle kasvaa urbaanit townhouse-tyyppiset alueet. Perinteisiin pientaloalueisiin verrattuna urbaanit pientaloalueet varmistavat riittävän asukaspuhjan erilaisten pienpalveluiden synnylle. Alueiden houkuttelevuus syntyy omakotitalomaisesta asumisesta, mutta lisänä ovat hyvät joukkoliikennemahdollisuudet ja palveluiden läheisyys. Alueille on ominaista myös sekoittunut rakenne, missä sijaitsee asumisen lisäksi kotitoimistoja, pienyrittäjien tiloja ja kunnan palveluita.*  
(RASU 2040, asumisen laatutavoitteet, s. 23)

Kuten edellä käy ilmi, riittävän tiiviiden ohella merkittävänä elementtinä kestävän yhdyskuntarakenteen toteutumisessa on kaupunkirakenteen sisällään pitämien toimintojen monipuolisuus. Linja on jälleen yhtenäinen sekä seutu- että kaupunkitasoisessa suunnittelussa:

keskuksista tavoitellaan toiminnoiltaan sekoittuneita, eli niihin on tarkoitus sijoittua sekä julkisia että yksityisiä palveluita, työpaikkoja, asumista sekä alueita vapaa-ajan, virkistykseen ja kulttuurin toiminnoille. Puhe sekoittuneista toiminnoista vastaa pitkälti fiksun kasvun mukaista *mixed-use*-periaatetta, jossa toimintojen sijoittamisella nähdään olevan merkitystä liikkumisen päästöjen vähentämisen sekä arjen sujuvuuden kannalta (Steins ym. 2007, 3).

Yleiskaavassa kuvataan aluekeskusten kehittämisen laajentavan perinteisesti kaupungin ydinkeskustaan liitettyä monipuolisuutta myös muualle. Keskusten vahvistaminen liittyy tätä kautta niiden asemaan itsenäisinä keskittyminä. Aasukasväen kasvaessa ja aluekeskusten monipuolistuessa niiden omavaraisuus suhteessa ydinkeskuksen tarjoamiin palveluihin ja työpaikkoihin kasvaa, mikä pienentää ydinkeskustaan suuntautuvaa asiointitarvetta.

Esimerkit maailmalta osoittavat, että fiksu kasvu sovitautuu myös pienemmässä mittakaavassa toteutettuun elinympäristöjen kehittämiseen (Norvasuo 2014, 97). Tiiviin ja sekoittuneen rakenteen katsotaan lisäävän keskuksissa kävellen taitettavien matkojen määriä etäisyyksien ollessa pieniä. Tällaista kävelymittakaavaisuutta tavoitellaan myös Tampereen aluekeskusten kehittämiseen. Yleiskaavassa kuvataan, kuinka liikenteestä aiheutuvien ympäristöhaittojen vähetessä kaupunkitilassa voitaisiin ottaa kadut, torit ja muut julkiset ulkotilat paremmin käyttöön viihtyisän kaupunkikuvan luomiseksi. Vaikka tämän mittakaavan suunnitteluratkaisut tehdään viime kädessä asemakaavatasolla, yleiskaavassa ajatusta monipuolisesta katutilasta pyritään ohjaamaan kuvauksilla, kuinka esimerkiksi keskustatoimintojen alueilla rakennusten kivijalkatilaa tulee pääsääntöisesti osoittaa liike- ja toimitiloiksi.

Yhdyskuntarakenteelle asetettu toimivuuden tavoite vaikuttaa myös työpaikkojen sijoittamiseen. Yleisellä tasolla molemmissa suunnitelmissa tuetaan uusien työpaikkojen sijoittumista pääasiassa kaupunkialueelle ja keskustojen vaikutuspiiriin, jotta tulevaisuudessa yhä useampi voisi taittaa työmatkansa kävellen, pyöräillen tai joukkoliikenteellä. Tällä on merkitystä, sillä työmatkat muodostavat yhden pysyvimmistä arjen liikkumisvirroista.

Etenkin palvelualan työpaikkojen luonteva sijainti on riittävän väestöpohjan aluekeskuksissa. Osa kaupallisista ja julkisista palveluista sekä työpaikoista sijoittuu myös pienempiin lähikeskuksiin. Tällaisen keskushierarkian ohella rakennesuunnitelmassa on osoitettu seudun elinvoiman ja kilpailukyvyn kannalta merkittävät *osaamiskeskittymät*, jotka muodostavat kaupunkiseudun tärkeimmän työpaikka-alueryhmän. Useimmat nimetyistä osaamiskeskittymistä sijaitsevat seudun

keskuksessa Tampereella tai aluekeskuksissa, poikkeuksina esimerkiksi lentokentän ja Kolmenkulman alueet.

Kantakaupungin yleiskaavassa sekoitettujen toimintojen alueiden rinnalla kaupungin rakenteeseen on myös merkitty alueita yksinomaan työpaikoille ja palveluille. Näille alueille ei kaavan mukaan saa rakentaa asumista. Tämä voisi vaikuttaa funktionalistista suunnitteluperiaatetta edustavalta toimintojen erottamiselta, mutta kaavoittajat perustelivat kaavatilaisuudessa merkintää sillä, että kantakaupungin alueelle halutaan turvata alueita myös elinkeinotoiminnalle tilanteessa, jossa asuntorakentaminen on tuottoisaa ja sille riittää kysyntää voimakkaan kasvun oloissa (22.2.2017, ks. liite 1). Elinkeinoalueita turvaamalla pyritään siis varmistamaan, että kantakaupungista ei muodostu yksinomaan asumisen saareke, vaan myös raskaampien ja teollisten elinkeinoalojen toimintamahdollisuus hyvän saavutettavuuden sijainneilla turvataan.

Kaupan sijoittumisen ohjaamisessa sekä yleiskaava että rakennesuunnitelma korostavat vahvasti keskustojen roolia sijaintipaikkoina. Yleiskaavassa ohjataan jopa kaupan suuryksiköitä sijoittumaan keskusta- ja aluekeskuksiin huomattavin aluevarauksin. Tämä näyttäisi liittyvän yhtäältä keskustan monipuolistamisen tavoitteisiin mutta myös niihin uhkakuviin, joita kaupan suuryksiköiden sijoittuminen moottori- ja valtateiden varsille aiheuttaisi seudun asiointiliikenteessä:

*Kaupan sijainnin ohjaus on keskeisessä roolissa osana palveluverkon kehittämistä, koska kaupallisten toimintojen sijoittuminen vaikuttaa arjen sujuvuuteen ja vapaa-ajan matkojen tekemiseen. Yleiskaava ohjaa kaupan suuryksiköitä keskusta-alueille, jotka ovat hyvin saavutettavissa ympäröiviltä asuinalueilta eri kulkumuodoin.*

(TRE YKA 2040, arjen sujuvuus ja toimintojen saavutettavuus, s. 72)

Julkisille palveluille yleiskaavassa ei sen sijaan tehdä erillisiä aluevarauksia, vaan niin kutsutulla edullisuusvyöhykkeellä keskustoissa ja joukkoliikenteen äärellä edellytetään varautumista julkisten palvelujen tilantarpeisiin.

#### **4.2.3 Tavoitteena joukkoliikennekaupunki**

Ajatukset toimintojen sekoittamisesta sekä tiiviyn tuottamasta urbaanista kaupunkirakenteesta yhdessä kestävien liikkumisen muotojen kanssa vastaavat hyvin yhdyskuntarakennetta hajauttavalle suunnittelulle vaihtoehtona syntyneitä fiksun kasvun ideaalia (Norvasuo 2014; Maijala 2009). Aineiston osalta tavoitteet tiivistyvät yhteen termiin, jota molemmat suunnitelmat viljelevät teksteissään: *joukkoliikennekaupunki*.

*Yleiskaavan liikennejärjestelmäratkaisut mahdollistavat joukkoliikennekaupungin rakentamisen. Sen lisäksi, että varaudutaan lähijunaan, raitiotiehen ja joukkoliikenne-*

*etuisuuksiin, myös joukkoliikennekaupungin edellyttämä maankäytön tehostaminen on tärkeä tekijä.*

(TRE YKA 2040, joukkoliikenne, s. 92)

Joukkoliikennekaupunki voidaan nähdä tavoiteltuna kaupunkimallina tai -muotona kiteyttäen sen, millaista kaupunkia suunnitelmissa rakennetaan tai halutaan rakennettavan. Molemmissa suunnitteluvälineissä korostuu ajatus, kuinka joukkoliikennejärjestelmän kehittäminen tukee kaupunkirakenteen tavoiteltua eheytymistä. Tätä kaupunkimallia edustaa erityisen hyvin Tampereelle rakentuva Hiedanrannan uusi kaupunginosa, jossa raitiotieyhteys mahdollistaa tiiviin ja toiminnoiltaan sekoittuneen kaupunkirakenteen luomisen niin asumiselle, palveluille kuin keskustahakuisille työpaikoille.

Yleiskaavan ja rakennesuunnitelman valossa joukkoliikennekaupungin kehittämisessä on kaksi keskeistä elementtiä: yhtäältä kyse on tehokkaasta maankäytöstä joukkoliikenteen äärellä ja keskuksissa, toisaalta keskusten välisten yhteyksien parantamisesta joukkoliikennejärjestelmää tehostamalla. Keskeistä on myös joukkoliikenteen ja maankäytön kehittämisen samanaikaisuus.

Joukkoliikennekaupunki tukee kaikkia kestävän liikkumisen muotoja. Sen solmukohdat eli keskukset ovat kaupunkimaisen tiiviitä ja monipuolisia, minkä vuoksi ne ovat kävelylle ja pyöräilylle otollisia ympäristöjä. Joukkoliikennekaupunki on siten samanaikaisesti jalankulku-kaupunki:

*Aluekeskuksissa yleiskaavaratkaisu tukee elävän, vilkkaan ja yleisesti arvostetun kävelykaupungin kehittymistä. Aluekeskukset voivat muuntua keskustan kaltaisiksi kävely-ympäristöiksi, joissa katutason liikkeet ja muut palvelut sekä aukiot ja puistot luovat miellyttävää kaupunkikuvaa ja ihmisläheistä mittakaavaa.*

(TRE YKA 2040, asuinympäristöjen laatu ja monipuolisuus, s. 73)

*Asumista keskuksissa, asemanseuduilla ja raideliikenteen päätepisteillä vahvistetaan ja näin luodaan edellytyksiä jalankulku- ja joukkoliikennekaupungille.*

(RASU 2040, asumisen painopistealueet, s. 18)

Näiden lisäksi rakennesuunnitelmassa puhutaan seutu-, alue- ja lähikeskusten muodostamasta verkostosta *verkostokaupungin* käsitteellä. Tämä viittaa yhtäältä liikenneyhteyksien, etenkin joukkoliikenteen, merkittävään rooliin kaupunkiseudun eri osia yhteen kytkevänä elementtinä. Toisaalta käsitteellä tunnutaan korostavan seudun monikeskuksista rakennetta ja implisiittisesti sen säilyttämistä. Fiksun kasvun peruseräpäätteisiin verrattuna tässä voidaan nähdä ristiriita. Fiksu kasvu nojaa pääasiallisesti yhden pääkeskuksen aluerakenteeseen, vaikka siinä onkin keskusten kehittämistä toiminnallisina kokonaisuuksina korostavia elementtejä (Norvasuo 2014, 135). Käytännöllisesti katsoen monikeskuksisuus on kuitenkin kaupunkiseudulla tämänhetkinen realiteetti, joka on syntynyt

*seutuistumisen* prosessissa eli seudun kasvaessa nykyisiin mittoihinsa (Söderström 2013, Schulman ym. 2014).

Ajatus tiiviistä joukkoliikennekaupungista tukee kasvun kestävä hallinnan tavoitetta etenkin autoriippuvuuden vähentämisen osalta. Jo nimensä puolesta joukkoliikenne- ja kävelykaupunki näyttäytyy ilmiselvänä vastaiskuna *autokaupungin* mallille (vrt. Kosonen 2007). Kuitenkin tutkijoiden mukaan suomalaisilla kaupunkiseuduilla asetetut tavoitteet joukkoliikenteen lisäämiselle saisivat olla vieläkin kunnianhimoisempia (Ristimäki ym. 2017, 177). Joukkoliikenteen palvelutason tulee luoda yksityisautoilulle aidosti kilpailukykyinen vaihtoehto (Steins ym. 2007, 5).

*Tiivistyvässä joukkoliikennekaupungissa asukkaiden arki on sujuvaa ja mahdollista kestävästi myös ilman omaa autoa.*

(TRE YKA 2040, johdanto, s. 5)

Etenkin kaupungin alueelle rakennettava ja myöhemmin seudulliseksi laajennettavissa oleva raitiotie on avainroolissa sekä liikkumistapojen odotetun muutoksen että kaupunkirakenteen tiivistymisen osalta. Kuten edellä kuvattiin, Tampereen kaupunki kasvaa raitiotien suuntien mukaisesti linjaston muodostaessa kaupunkimaiselle yhdyskuntarakenteelle ”selkärangan”, johon tukeutua. Tässä mielessä ainakin Tampereen osalta voisi joukkoliikennekaupungin sijaan puhua *raitiotiekaupungin* tavoittelusta.

Raitiotie aiheuttaa Tampereen kaupungille suurimmat taloudelliset vaikutukset joukkoliikennekaupungin tavoittelussa, sekä hyvässä että pahassa: raitiotien investoinnit ovat merkittävä kuluerä, mutta samalla hankkeen katsotaan tuottavan merkittäviä hyötyjä. Tiiviin ja hyvän saavutettavuuden joukkoliikennekaupungin nähdään tuottavan erilaisia kasautumis- ja elinvoimaetuja, kuten parempia olosuhteita niin osaajia etsiville työnantajille, työmahdollisuuksia etsiville asukkaille kuin yritysten keskinäiselle verkostoitumiselle.

Joukkoliikenteen kehittäminen kytkeytyy alueiden kehittämispotentiaalin, ja etenkin raitiotie on merkittävä vipuvarsi voimakkaan asuntorakentamisen käynnistämiseksi sen linjan varren kohteissa. Keskusten monipuolistuessa ne myös tulevat riippumattommiksi ydinkeskuksesta. Raitiotien myötä aluekeskusten aseman voidaan katsoa edelleen kasvavan, sillä yleiskaavan mukaan raitiotien parantaessa koko kaupunkiseudun saavutettavuutta myös aluekeskusten saavutettavuus paranee jopa valtakunnallisessa perspektiivissä. Raitiotien avulla aluekeskukset kytkeytyvät nimittäin aiempaa suuremmin kansalliseen rataverkkoon ja sitä kautta yhteyksiin maailmalle.

Eräät kehittämiskohteet on sidottu elimellisesti joukkoliikenteen kehittymiseen, ja toisin päin. Esimerkiksi etelän kasvusuunta edellyttää Sääksjärven seisakkeen ja Lempäälän keskustan väestöpohjien voimakasta kasvattamista ennen kuin lähijunaliikenteen käynnistämiseksi on edellytyksiä. Toisaalta riskinä etenkin Sääksjärven kohdalla on, että liikennöinnin käynnistymisen viivästyminen heikentää alueen asukkaiden mahdollisuuksia kestäväan liikkumiseen. Saman radan varrella oleva Nokian keskusta ei myöskään saa lähijunayhteyttä Tampereen keskustan suuntaan ilman etelän radanvarren kehittymistä. Tampereella tämä olisi takaisku myös Tesoman aluekeskuksen suunnitellulle uudistumiselle, jota lähijunaliikenteen katsotaan tukevan.

Toisaalta joukkoliikenteen käytäviä ja keskuksia painottavan kehittämisen seurauksena on, että keskittäminen saattaa karsia palveluita reuna-alueilta. Näin todetaan esimerkiksi rakennesuunnitelmassa:

*Aluekeskusten palvelutarjonta tukee asukkaiden yhtäläisiä palvelujen saannin mahdollisuuksia ydinrakenteessa. Palvelujen keskittäminen aluekeskuksiin voi kuitenkin vähentää reuna-alueiden palveluita.*  
(RASU 2040, vaikutuksista, s. 32)

Keskittämistä on kuitenkin perusteltu sillä, että palvelujen kokoaminen hyvälle sijainnille ja kattavien yhteyksien ääreen tekee niistä kokonaisuudessaan saavutettavampia suuremmille joukoille. Palvelujen vierekkäisyys vähentää myös liikkumisen tarvetta, kun asukkaat voivat hoitaa useampia asioitejaan yhdellä kertaa. Palvelujen keskittämisessä on toki kyse myös palveluverkon järjestämisestä kuntatalouden kannalta edullisella tavalla.

Myös laajemmassa perspektiivissä joukkoliikennekaupungin käänöpuolena on pidetty alueiden eriytymistä liikenteellisen saavutettavuuden perusteella. Etenkin rakentuvan raitiotien pelätään luovan jakolinjan kaupungin eri osien välille:

*Raitiotien myötä kaupunkiin kehittyy kaksi saavutettavuudeltaan hyvin erilaista vyöhykettä. Keskinen kaupunki tiivistyy tehokkaan joukkoliikenteen ympärillä, kun taas valtaosa perinteisistä palvelujen ja työpaikkojen alueista sijoittuu kehälle, jota raitiotie tai lähijuna eivät palvele.*  
(TRE YKA 2040, tehokkaan joukkoliikenteen kasvukaupunki seudullisesti nähtynä, s. 104)

Toisaalta yleiskaavassa asetettu tavoite kestäväan liikkumisen osuuden kasvattamisesta kaupungin kulkumuotojakaumassa edellyttää siitä huolehtimista, että kaikilla uusilla ja olemassa olevilla alueilla turvataan riittävä joukkoliikennetarjonta.

Tässä luvussa on kuvattu keskeisiä joukkoliikennekaupungin rakennusaineita ja kehittämistoimia sekä seudullisessa että paikallisessa, jopa korttelitasoisessa mittakaavassa. Kaikki tasot ovat kestävyyskannalta tärkeitä, mutta niiden huomioiminen kokonaisuutena on suunnittelussa haastavaa. Esteitä luovat nykyisen suunnittelujärjestelmän luomat suunnittelun sektorirajat sekä etenkin seututasolla vaikuttavat intressikamppailut (Flint 2007; Puustinen ym. 2016a). Näitä esteitä on viime vuosina yritetty korjata yhteensovittavan MAL-suunnittelun keinoin ja aiempaa strategisemmalla kehittämisotteella. Seuraavassa luvussa syvennyttään tarkemmin siihen, miten rakennesuunnitelma ja kantakaupungin yleiskaava ilmentävät strategista maankäytön suunnittelua.

### **4.3 Strategisuuden ilmeneminen**

Tämän luvun tarkoituksena on arvioida rakennesuunnitelmaa ja kantakaupungin yleiskaavaa strategisuutta ilmentävinä välineinä. Tässä analyysiteemassa tärkeänä peilauspintana toimii strategisen maankäytön suunnittelun teoreettinen tausta (luku 2.3). Syvennyn yhtäältä siihen, miten suunnitteluvälineet ilmentävät strategiseen maankäytön suunnitteluun liitettyjä piirteitä (Albrechts & Balducci 2013; Mäntysalo ym. 2014).

Toisaalta olen kiinnostunut tarkastelemaan suunnitelmissa kuvattuja yhteyksiä muihin suunnittelun tasoihin tai päätöksenteon areenoihin. Näiden kautta saan kuvaa siitä, mikä on suunnitteluvälineiden asema kaupungin ja kaupunkiseudun strategisessa kokonaiskuvassa. Lopuksi pyrin arvioimaan, millaisena strategisen ajattelun kyky näyttäytyy tutkimuskohteeni kontekstissa.

#### **4.3.1 Strategisemmat suunnittelun välineet**

Monet muutokset niin liikkumisessa, asumisessa kuin muillakin elämänalueilla haastavat kykyä ennakoita tulevaisuutta tulevana vuosikymmeninä. On esitetty, että perinteiset suunnittelun keinot eivät enää riittävässä määrin vastaa nopeasti muuttuvaan toimintaympäristöön ja haasteisiin, jotka ylittävät perinteisiä hallinnon rajoja (Mäntysalo ym. 2015b, 169). Tämä on synnyttänyt tarpeen strategiselle maankäytön suunnittelulle.

Tampereen kaupunkiseutu on yksi niistä seuduista, joilla kehitystä halutaan hallita kokonaisuutena. Seudulla on tunnistettu, että esimerkiksi työmarkkinat ovat muodostuneet seudullisiksi. Koska kaupunkiseutu ei kuitenkaan ole virallinen suunnittelutaso, seudun kunnat ovat turvautuneet vapaaehtoiseen yhteistyöhön. Seudullisella yhteistyöllä tavoitellaan kaikkia seudun kuntia hyödyttäviä elinvoimavaikutuksia, jotka huomattaisiin myös muualla:



*Tampereen kaupunkiseutu haluaa kehittyä strategiavisionsa mukaisesti vetovoimaisena alueena – sujuvan elämän, kestävän kasvun ja yhteistyön edelläkävijänä.*  
(RASU 2040, kehitystrendit, s. 3)

Yleiskaavaan verrattuna rakennesuunnitelma on jo lähtökohdiltaan strategisen suunnittelun väline. Se on yksi esimerkki niistä suunnittelun uusista tasoista ja välineistä, jotka ovat viime vuosina yleistyneet perinteisen kaavoitukseen perustuvan suunnittelujärjestelmän rinnalla (Tuomisaari 2015; Laitio & Maijala 2010). Joustaviin ja verkostomaisiin toimintamalleihin nähden kaavoitusta on totuttu pitämään hitaana ja huonosti muuttuviin olosuhteisiin reagoivana suunnittelun muotona, minkä vuoksi sen ja strategisen maankäytön suunnittelun eroa on tyypillisesti korostettu (Mäntysalo ym. 2014).

Perinteisten suunnittelukeinojen puolella on kuitenkin viime vuosina esiintynyt aiempaa strategisempia lähestymistapoja, erityisesti yleispiirteisessä yleiskaavoituksessa (Tuomisaari 2015). Myös Tampereella on nähty tarve kaavoituksen uudistamiselle, ja kantakaupungin yleiskaavaa on sen laadintaprosessin aikana päivitetty aiempia yleiskaavoja strategisemmaksi. Yleiskaavan osalta päähavaintona on, että sen strategisuus kiinnittyy kahteen elementtiin: uudistettuun kaavaprosessiin ja kaavan strategisempaan esittämistapaan.

Kaavaprosessin uudistamisella pyritään tukemaan kaavan muuntautumiskykyä ja reagointiherkkyyttä sekä kehittämismerkintöjen tavoin vahvistamaan yhteyttä kaupunkistrategiaan. Esitetty yleiskaavaprosessin uudistus muistuttaa Lahden kaupungin mallia rullaavasta yleiskaavasta, jossa yleiskaava elää valtuustokauden kierron mukaan (ks. Tuomisaari 2015, 49):

*Nyt tavoitellussa yleiskaavaprosessissa keskeisin uusi ajatus on se, että yleiskaava on jatkuvasti työn alla oleva kaupungin kehittämisasiakirja, jolloin myös yleiskaavalliset kysymykset voidaan ratkaista nopeasti ja että yleiskaavaa tarkistetaan kokonaisuutena koko kantakaupunkia koskevana. Hyvä yleiskaavan tarkistamisen jakso on valtuustokausi. Valtuusto laatii toimikauden alussa koko kaupungin kehittämistä ohjaavan strategian. Valtuustokauden päättyessä strategisten tavoitteiden konkretisointi voidaan hyväksyä yleiskaavan muodossa.*

(TRE YKA 2040, yleiskaavatilanne ja prosessin kehittäminen, s. 109)

Ehdotus valtuustokausittaisesta päivittämisestä merkitsisi ajallisesti merkittävää muutosta, ainakin jos sitä vertaa edelliseen kantakaupunkia koskevaan kokonaisyleiskaavatyöhön lähes 30 vuotta sitten. Silloisen yleiskaavaprosessin kuvataan kestäneen lähes kymmenen vuotta, vuoden 1989 käynnistymisestä vuoteen 1998, jolloin kaava hyväksyttiin. Kyse on siis osaltaan kaavoituksen toimintaorientaation vahvistamisesta raskaan suunnitteluapparaatin kokoamisen sijaan (Mäntysalo ym. 2014, 10).

Alberchts ja Balducci (2013) ovat esittäneet, että strategista suunnittelua leimaa vahva tulevaisuusorientaatio. Tulevaisuuden mahdollisten kehityskulkujen aiheuttama epävarmuus luo tarpeen varautua yllättäviinkin muutoksiin. Sekä rakennesuunnitelmassa että yleiskaavassa peräänkuulutetaan erilaisten kehitystrendien huomioimista ja kykyä varautua tulevien vuosikymmenien tuomiin muutoksiin esimerkiksi kasvun, elinkeinojen ja ympäristön osalta.

Tulevaisuutta visioiva ote pakottaa toisaalta valikoimaan elementtejä lähes loputtomien mahdollisuuksien äärellä. Mäntysalo ym. (2014, 10) ovat puhuneet visionäärisestä valikoivuudesta strategisen suunnittelun piirteenä erotuksena kaikenkattavaan suunnitteluun, joihin perinteiset maankäytön suunnittelun kaavat tietyllä tapaa pyrkivät. Molempien suunnitelmien osalta valikoivuutta voidaan nähdä siinä, että karttamerkintöjä on tietoisesti jätetty varsin yleispiirteisiksi. Yleiskaavan selostuksessa kuvataan, kuinka nyt laadittu yleiskaava kantakaupungin kehittämiseksi on aiempiin ja voimassa oleviin yleiskaavoihin nähden huomattavan yleispiirteinen.

*Tulevia maankäytön muutoksia ei voida ennakoida samalla tarkkuudella kuin edellinen kantakaupungin yleiskaava ja 2000-luvulla laaditut osayleiskaavat ovat ohjanneet.*  
(TRE YKA 2040, kaupunkistrategia ja muutoksen hallinta, s. 108)

Yleiskaavassa on strategisuudella perustellen luovuttu esimerkiksi asumisen käyttötarkoituksialueiden jakamisesta asuntotyypeittäin kerros- ja pientaloalueisiin, minkä katsotaan mahdollistavan joustavamman kaupunkirakenteen täydentämisen kulloinkin parhaiten soveltuvalla talotyypillä.

Tämän ohella kaavaan on tuotu strategisia merkintöjä, jotka kytkeytyvät kaupungin ylimpiin strategiaan tavoitteisiin. Kaupunkistrategiassa esitetyistä tavoitteista on johdettu strategisia vyöhykkeitä ja kehittämerkintöjä, joista kaupungin merkittävimmän väestönlisäyksen vastaanottava kasvun vyöhyke esiteltiin luvussa 4.1.2. Muita merkintöjä kartalla ovat muun muassa työpaikkarakentamiselle suotuisa ja etenkin raitiotien pysäkkiympäristöihin tukeutuva *elinvoiman vyöhyke*, tulevaisuuden työ- ja toimipaikkaympäristöksi visioitu *etelän kasvusuunta* sekä kärkitoimialojensa osalta tuettavat *kehitettävät innovaatioympäristöt*. Yleiskaavan neljästä kaavakartasta strategiset tavoitteet on tuotu yhdyskuntarakennekartalle maankäytön ja liikennejärjestelmän kanssa.

Vyöhykkeet voidaan nähdä Albrechtsin ja Balduccin (2013, 20) kuvaamina dynaamisina kuvauksina, joilla kaupungin keskeisiä mutta vielä tarkentumattomia muutossuuntia pyritään ottamaan haltuun. Ne eroavat staattisista ja tarkkarajaisista aluevarausmerkinnöistä, jotka ovat olleet kaavoituksessa tyypillisempiä merkintätapoja (Mäntysalo ym. 2014, 10). Samalla vyöhykkeillä pyritään

fokusoimaan kehittämisen päähuomiota asetettujen tavoitteiden mukaisesti valittuihin kohteisiin, tässä tapauksessa kasvun ja elinvoiman kannalta merkittäviin keskittyisiin.

Tarkkojen rajanvetojen ja sisältöjen määrittämisen sijaan molemmissa suunnitelmissa onkin kyse ennemmin kokonaisuutta katsovasta otteesta ja toimintojen välisten yhteyksien osoittamisesta osana kaupunkirakenteen luomaa verkostoa – siis relationaalisesta verkottamisesta pysyvyyden hakemisen sijaan (emt., 11). Merkityksellisenä näyttäytyvät etenkin keskusten ja niitä yhdistävien joukkoliikennekäytävien kuvaaminen, kuten tarkastelu luvussa 4.2 osoitti.

Vaikka edellä strategisen suunnittelun kuvattiin olevan valikoivaa erotuksena kaikenkattavaan suunnitteluun, voidaan tämän tutkimusasetelman kontekstissa strategisuutta nähdä myös pyrkimyksissä koota suunnittelun eri osa-alueita yhteen. Kuten osoittautui luvussa 4.1.3 myös kestävä kasvun tavoittelun lähtökohtana, kyse voi olla laajempien aluekokonaisuuksien tarkastelusta tai keskeisten teemojen yhteensovittamisesta. Strategisessa suunnittelussa kokonaiskuvan luominen ei tarkoita nykytilaan pohjautuvaa kaikenkattavuutta, vaan pikemminkin laaja-alaista pitkän aikajänteen visiokuvaa (emt., 10)

Samalla kun kantakaupungin yleiskaavan uudistamisella vahvistettiin kehittämisen strategista fokusta kasvun ohjaamiseen ja täydennettävien joukkoliikennekäytävien ja keskusten osoittamiseen, siinä tavoiteltiin myös kaupunkirakenteen kokonaisuuden hallintaa aiempaan kaavatilanteeseen nähden. Kaavatilanteen repaleisuudesta kertoo jo se, että vahvistuessaan kantakaupungin yleiskaava kumoaa jopa 18 aiempaa yleis- ja osayleiskaavaa. Uusi yleiskaava mahdollistaa paremman kokonaiskäsitksen luomisen kaupunkirakenteen kehityssuunnista.

Rakennesuunnitelmassa ilmeisin strategisuuden elementti on jo mainittu perinteistä kuntaperustaista maankäytön suunnittelua laajempi perspektiivi ja kuntien maankäytön yhteensovittaminen seudulliseen kokonaiskuvaan. Toisaalta kokonaisuutta tarkastellaan yksinomaan rajatun suunnittelualueen sisällä, kuten luvussa 4.1.2 todettiin. Rakennesuunnitelma on siten väline seudun kaupunkimaisen yhdyskuntarakenteen kehittämiseen eikä esimerkiksi ympäröivien maaseutualueiden ja kylien kehittämiseen, vaikka näillä alueilla toteuttava hajarakentaminen voidaan nähdä haasteena yhdyskuntarakenteen eheydelle. Rakennesuunnitelma jättää siten kylien ja maaseudun elinvoimaratkaisut kuntakohtaisen suunnittelun tehtäväksi, joskin seututasolla on muissa yhteyksissä laadittu linjauksia esimerkiksi asemakaavojen ulkopuolisesta rakentamisesta.

Toisena rakennesuunnitelman strategisuutta ilmentävänä piirteenä voidaan pitää, että siinä sovitetaan tyypillisesti erillisiä suunnittelun elementtejä yhteen. Tällaista on julkishallinnossa eriytyneille

päätöksenteon areenoille ”siiloutuneita” hallinnon sektoreita integroimaan pyrkivä MAL(PE)-suunnittelu, jota kuvattiin luvussa 2.4. MAL(PE)-suunnittelua voidaan pitää tuoreena esimerkkinä seututasolle syntyneestä ylikunnallisesta hallinnasta. Viimeisimmässä rakennesuunnitelmassa jo aiemmin toteutettua maankäytön, asumisen ja liikkumisen integrointia on edelleen täydennetty seudullisella palveluverkkotarkastelulla:

*Tasapainoinen seudullinen kokonaisuus vaatii palveluverkon seudullista tarkastelua yhdessä maankäytön, asumisen ja liikenteen kanssa.*

(RASU 2040, palveluverkon seudullinen tarkastelu, s. 14)

Palveluverkkotarkastelua on rakennesuunnitelman mukaan tehty strategisesti etenkin liikkumisen edellytykset huomioiden. Tämä tarkoittaa esimerkiksi huomion kiinnittämistä hankkeiden keskinäiseen ajoitukseen. Rakennesuunnitelma ei siten ota kantaa yksityiskohtaisemmalla tasolla esimerkiksi palvelujen sisältöihin tai muihin kuntien päätösvaltaan kuuluviin asioihin, vaan kokonaisuuden tarkastelu rajautuu osoittamaan MALPE-elementtien suhteet yhdyskuntarakenteessa.

#### **4.3.2 Suunnitteluprosessi ja suhteet verkostoissa**

Strategista yhteensovittamista, eräänlaista moninaisuudessa luovimista, tehdään paitsi suunnittelun eri elementtien myös suunnitteluun vaikuttavien toimijoiden intressien osalta. Kuten alussa kuvasin, rakennesuunnitelman perustana on seudun kuntien yhteinen näkemys seudun kehittämisen pääperiaatteista. Yleiskaavaan verrattuna se kytkeytyy siten selkeämmin siihen epäselvyyden hallintaan, jolla viitataan strategisen suunnittelun kykyyn ”navigoida poliittisessa epäselvyydessä” eri intressien ja arvojen keskellä (Mäntysalo & Nyman 2012, 46).

Foresterin (2012) kuvaama epäselvyys, joka strategisessa suunnittelussa on väistämättä läsnä, liittyy etenkin asioiden määrittelykysymyksiin ja sitä kautta päätöksenteon poliittisen luonteeseen. Tarkastelemassani suunnittelukontekstissa määrittelykysymyksinä voidaan pitää muun muassa seudullisen eheyden ymmärrystä, millaista on kestävä kasvu, tai millainen tiiviys on tavoiteltavaa. Tämä muistuttaa myös fiksun kasvun kohtaamasta kritiikistä, jonka mukaan sitä on käsitteen laveudesta johtuen mahdollista taivuttaa myös liikkeen perusidean vastaisiin toimiin (Steins ym. 2007, 5).

Rakennesuunnitelman laatiminen on edellyttänyt kuntien keskinäistä sopimista tilanteessa, jossa kunnilla on perinteisesti ollut vahva oikeus päättää maankäytöstään alueellaan (Hovila 2016). Kyse on useita toimijoita käsittävästä ja erilaisia intressejä sovittavasta työstä, jolla on pyritty tavoittelemaan kaupunkiseudun kokonaisuutta:

*Rakennesuunnitelma 2040 on Tampereen kaupunkiseudun kuntien ratkaisu alueen kasvun ja elinvoiman ylläpitämiseksi. Se perustuu kaupunkiseudun kokonaisuuteen ja voimavarojen tasapainoiseen käyttöön.*

(RASU 2040, tiivistelmä, s. 2)

Seudun kokonaisuutta katsovan otteen korostaminen saa pelkän maankäytöllisen näkökulman rinnalla myös poliittisia sävyjä, kun tiedetään kuntien keskinäisen kilpailun olevan laajasti tunnustettu haaste seudulliselle eheydelle (Hytönen ym. 2012). Tämän valossa herää kysymys, missä määrin ajatus kokonaisedusta merkitsee seudun kestävyyttä tukevaa yhdyskuntarakenteellista eheyttä ja toimivuutta, ja missä määrin kokonaisedulla viitataan siihen, että rakennesuunnitelmaratkaisu hyödyttää kaikkia seudun kuntia tavalla, jota Mäntysalo ja Kosonen (2016, 33) ovat kuvanneet ”jokaiselle jotakin”-tyyppiseksi hyötyjen jakamiseksi. Seuraava lainaus vahvistaa edelleen kuvaa rakennesuunnitelman laadintaan sisältyneistä neuvotteluista kuntien intresseistä:

*Työn eri vaiheissa on käyty vuoropuhelua kuntien suunnitelmien ja toimenpiteiden huomioimisesta rakennesuunnitelmassa. Tällaisia ovat olleet esimerkiksi Tampereen raitiotien yleissuunnitelma, kuntien merkittävät ajankohtaiset kaavahankkeet ja AiRRport-konseptityö.*

(RASU 2040, rakennesuunnitelman uudistaminen, s. 5)

Toinen esimerkki seudun kuntien intressien sovittamisesta – ja sen mahdollisesta vaikeudesta – nousi tarkastellessani keskusten kehittämisperiaatteita. Rakennesuunnitelmassa tuotiin esiin ajatus keskusten toisiaan täydentävästä vaikutuksesta niiden keskinäisen kilpailun sijaan:

*Keskusverkossa lähellä toisiaan sijaitsevilla keskuksilla tulee olla toisiaan täydentävät roolit. Uhkana on muuten keskusten välinen kilpailu ja väestöpohjaan nähden palvelutarjonnaltaan alikehittyneet keskukset.*

(RASU 2040, vaikutuksista, s. 32)

Vastaavasti arvioissa rakennesuunnitelman vaikutuksista kaupunkiseudun kilpailukykyyn ja elinkeinoihin tuodaan esiin näkemys, jonka mukaan tiivistävä ja keskuksien kehittymistä tukeva suunnitteluote vahvistaa eri alueiden työnjakoa ja positiivista erikoistumista seudun toiminnallisessa kokonaisuudessa.

On siis selvää, että seudullisen strategisen suunnittelun taustalla ”kummittelee” edelleen kuntakilpailun elementti, joka asettaa haasteita yhteistyölle. Rakennesuunnitelma on tietyllä tapaa laadittu ratkaisuksi tähän ongelmaan, ja siinä ominaisuudessaan sen on ikään kuin vakuutettava olevansa kaikkien kuntien asialla yksittäisten keskusten suosimisen sijaan. Toisaalta on myös realismia tunnustaa, että yhteistyölle ei löytyisi pohjaa ilman kannustimia.

Yleiskaavassa ajatus tasapuolisuudesta ja kokonaisuudesta liittyy lähinnä kaupungin sisäiseen tasapainoon, etenkin itäisten ja läntisten alueiden välisten kehityserojen tasaamiseen. Intressien sovittaminen ja poliittiset määrittelykysymykset liittyvät ennen kaikkea lainsäädännön velvoittamiin osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyihin, jossa kaavan laadinnan kiinteänä osana ovat laajat vuorovaikutusprosessit eri toimijoiden ja ryhmien kanssa. Erilaisten näkemysten jännitteisyys välittyy yleiskaavassa esimerkiksi pohdinnoissa kantakaupungin tiivistämisen ja joukkoliikenteen kehittämisen vaikutuksesta ydinkeskustaan ja siellä toimimiseen, mikä on teemana noussut etenkin raitiotien myötä laajasti julkiseen keskusteluun:

*On mahdollista, että kantakaupungin tiivistäminen ja katutilan jakaminen eri liikkumismuotojen kesken muuttaa yritysten toimialajakaumaa keskustoissa. Tässä tapauksessa autoilusta ja autoilevista asiakkaista voimakkaasti riippuvainen yrittäjäkunta siirtynee yleiskaavaehdotuksen palvelujen ja työpaikkojen sekoittuneille alueille, joissa liikennealueita kehitetään päätieverkon saavutettavuus silmällä pitäen.*

(TRE YKA 2040, vaikutukset elinkeinoihin ja yrittämiseen, s. 104)

Yleiskaavassa esitetty ajatus kaavan päivittämisestä valtuustokausittain lisäisi mahdollisuuksia tuoda yleiskaava säännöllisemmin poliittisten uudelleenmäärittelyjen kohteeksi. Kytkemällä kaupunkistrategian ja yleiskaavan laadintaa toisiinsa vahvistetaan kaupungin poliittisen tahdon ja maankäytön yhteyttä ja läpinäkyvyyttä. Jää nähtäväksi, miten valtuuston kulloinenkin kokoonpano vaikuttaa maankäytön suunnanmuutoksiin. Kuinka yhtenäistä linjaa valtuustot vetävät maankäytön keskeisissä kysymyksissä, kuten kaupungin tiivistämisessä tai raitiotien rakentamisessa, pidemmällä aikavälillä? Voiko nopean reagoitokyvyn kääntöpuolena olla poukkoilevuus?

Edellä epäselvyyden hallinta liitettiin suunnitelmien laadintaan liittyneeseen toimija- ja intressijoukkoon. Samanaikaisesti suunnitelmat ovat kuitenkin osa laajempaa alueiden käytön järjestelmää. Seuraavaksi syvennyn siihen, miten suhde muihin suunnittelun ja päätöksenteon tasoihin ilmenee suunnitteluteksteissä.

Rakennesuunnitelma on epävirallisena suunnitteluinstrumenttina viime kädessä riippuvainen siitä, miten kunnat toteuttavat omassa maankäytössään sen linjauksia. Rakennesuunnitelma on hyväksytty seudun kuntien valtuustoissa ja tätä kautta kunnat ovat ainakin poliittisella tasolla sitoutuneet noudattamaan sitä. Odotuksena on, että rakennesuunnitelmaa toteutetaan kuntakohtaisen kaavoituksen ja muiden toimenpiteiden kautta. Kuntiin vedotaan esimerkiksi toteamalla, että ”[e]heyttäminen koskee kaupunkiseudun kaikkia kuntia.”

Näin ollen myös Tampereen kantakaupungin yleiskaavaa on perusteltua arvioida siitä näkökulmasta, miten se vastaa rakennesuunnitelmassa esitettyjä periaatteita. Kuten edelliset analyysiluvut ovat osoittaneet, rakennesuunnitelma ja yleiskaava noudattavat varsin samaa linjaa olemassa olevan kaupunkirakenteen tiivistämisestä ja joukkoliikenneorientoituneesta kehittämisestä. Myös keskusteluissa yleiskaavoittajien kanssa tuli esiin, että rakennesuunnitelmassa nähdään olevan etenkin poliittista voimaa, jota on haluttu myös yleiskaavassa seurata (22.2.2017, ks. liite 1).

Yleiskaavan ja rakennesuunnitelman linjauksia on pyritty viestimään myös maakuntakaavoitukseen. Suunnittelun eri mittakaavojen perspektiivistä onkin kiinnostavaa, että kantakaupungin yleiskaavan, seudullisen rakennesuunnitelman ja vieläpä Pirkanmaan maakuntakaavan suunnittelu- ja laadintaprosessit ovat osuneet osin ajallisesti yhteen. Tämä on tukenut suunnittelutasojen välistä vuorovaikutusta puolin ja toisin:

*Yleiskaavatyön samanaikainen vireilläolo on mahdollistanut maakuntaa ja kaupunkiseutua koskevien ratkaisujen yhteensovittamisen.*

(TRE YKA 2040, maakuntakaavaehdotus 2040, s. 109)

Yleiskaavan viittaukset kaupunkiseutuun tai maakuntatasolle liittyvät pääasiassa sellaisten toimintojen sijoittamisen kysymyksiin, joilla on kaupunkia laajempaa merkitystä. Erityisesti liikkuminen ja liikenneyhteyksien kehittäminen asetetaan seudulliseen mittakaavaan. Muita teemoja ovat etenkin teollisuuden ja kaupan sijoittamiskysymykset. Yleiskaavassa todetaan esimerkiksi, että kaupan suuryksiköitä halutaan ohjata keskusta ja aluekeskuksiin Pirkanmaan maakuntakaavaehdotusta tiukemmin.

Kaupunkiseudullisen eheyden toteutumisessa myös valtio näyttää nousevan kuntien rinnalla merkittäväksi toimijaksi. Valtion merkittävä rooli kytkeytyy etenkin Tampereen kaupunkiseudulle laadittuihin MAL-(aie)sopimuksiin, joissa myös Tampereen kaupunki on yksi sopijaosapuoli.

*Rakennesuunnitelman sitovuutta lisätään aikatauluttamalla sen toteutus toteuttamisohjelman ja kaavoituksen kautta sekä MAL-aiesopimuksella. MAL-aiesopimusmenettelyn jatkamista tavoitellaan vuoden 2015 jälkeen.*

(RASU 2040, rakennesuunnitelman tavoitteet, s. 8)

On esitetty, että MAL-sopimukset lainsäädännöstä irrallisena sopimusjärjestelynä synnyttävät erikoisen asetelman, jossa yhtäältä tuetaan seututasoista strategista yhteistyötä, mutta toisaalta vahvistetaan valtion taloudellista ohjausta (Mäntysalo & Kosonen 2016, 39). Osa rakennesuunnitelmassa kuvatuista kärkihankkeista on kirjattu seudun MAL-aiesopimukseen niiden toteutumisedellytysten vahvistamiseksi. Valtion osallistuminen esimerkiksi suurten

infrastruktuurihankkeiden kustannuksiin on kuitenkin saatettu kytkeä ehtoihin asuntotuotannosta (Kanninen 2016, 32).

Kaupunkiseutujen tulevaisuuden kannalta kiinnostava kysymys on, voidaanko valtion mukaantulo kenties nähdä askeleena kohti institutionalisoitunutta kaupunkiseutua. Tuleeko seutusuunnittelu pidemmällä aikavälillä sulautumaan maakäytön suunnittelun muuhun hierarkiaan? Tähän mennessä MAL-sopimusjärjestelyä ja seudullisia rakennemalleja on pidetty tietyiltä osin tarpeellisina, ja osin välineiden irrallisuuden on katsottu tuoneen epäselvyyttä suunnittelujärjestelmään (Mäntysalo & Kosonen 2016, 39).

Valtion, kuntien ja muiden vakiintuneiden suunnittelutasojen ohella vuorovaikutusta voi syntyä myös muilla tasoilla ja muuttuvissa hallinnan konteksteissa (Mäntysalo ym. 2014, 12). Kuten aiemmissa analyysiluvuissa tuli esiin, kasvun hallinnan agenda ei synny yksin tarpeesta tehdä kaupunkirakenteesta ekologisempaa, vaan taustalla on samanaikaisesti vahvoja taloudellisia tavoitteita. Kuntatalouden resurssien riittävyyden ohella molemmilla suunnittelutasoilla tavoitellaan laajempia strategisia tavoitteita elinvoiman ja kilpailukyvyn vahvistamiseksi, minkä voidaan nähdä juontuvan kaupunkien ja kaupunkiseutujen välisestä kilpailusta niin kansallisesti kuin globaalisti (emt., 7).

*Rakennesuunnitelma edistää laadullisia kilpailutekijöitä, joiden merkitys kasvaa kansalaisten ja yritysten valinnoissa. Seutu kehittyy sisäiseen rakenteeseen ja vahvuuksiin tukeutuen tasapainoisena kokonaisuutena, Helsinki–Hämeenlinna–Tampere -käytävää tukien ja sitä hyödyntäen.*

(RASU 2040, vaikutuksista, s. 32)

Lainauksesta käy ilmi, kuinka rakennesuunnitelma ei tyydy tarkastelemaan toimintaympäristöä yksin suunnittelualueensa rajojen sisällä, vaan seudun kehittämisellä nähdään myös laajempia yhteyksiä. Kasvun voidaan nähdä nostavan kaupungin mittaluokkaa ja sitä kautta kansallista merkitystä, mitä vahvistaa myös kytkeytyminen muihin kaupunkiseutuihin toiminnallisten kasvuvyöhykkeiden kautta. Etenkin eteläisen ratavyöhykkeen kehittämisellä pyritään luomaan toiminnallinen yhteys seutua laajempaan aluekokonaisuuteen, Helsingin, Hämeenlinnan ja Tampereen muodostamaan Suomen kasvukäytävään.

Tässä laajemmassa asemoinnin ja kilpailukyvyn kontekstissa kaupunkirakenteella on kuitenkin katsottu olevan merkitystä. Fiksun kasvun oppien mukaisesti toiminnallinen ja rakenteellinen laadukkuus voidaan nähdä vetovoimaa lisäävinä tekijöinä (Vanolo 2014, 887). Rakennesuunnitelma on tässä mielessä kaupunkiseudun elinvoiman vahvistamisen väline, vastaavasti yleiskaavalla



tavoitellaan kestävää yhdyskuntarakennetta, joka toimisi merkittävänä kilpailukykytekijänä kaupungistumisen aikakaudella.

#### 4.3.3 Tavoitteena strateginen yhteensovittaminen

Tässä analyysiluvussa olen tarkastellut suunnittelun strategisia ulottuvuuksia. Viime kädessä strategisuutta ei ole hedelmällistä erottaa suunnittelun sisällöistä. Strategisuuden voidaan katsoa olevan läpileikkaava elementti niin kasvun hallinnassa kuin suunnittelun käytännön ratkaisujen taustalla vaikuttavissa periaatteissakin. Olen kuitenkin pyrkinyt tunnistamaan rakennesuunnitelmasta ja kantakaupungin yleiskaavasta strategisuutta, joka ilmenee välinetasolla sekä suhteissa muihin toimijoihin ja suunnittelujärjestelmiin.

Strategisen suunnittelun paradoksin mukaisesti molemmat välineet pitävät sisällään elementtejä strategisesta ja ei-strategisesta suunnittelusta. Tämän problematisoimisen sijaan kiinnostavampaa on, miten näitä piirteitä hallitaan. Huomio kiinnittyy kahdessa ulottuvuudessa tapahtuvaan toimintaan, joista puhun *sisäisenä* ja *ulkoisena sovittamisena*. Tällä viitataan siihen, että suunnitelmien laadintaan vaikuttavat poliittiset ja hallinnolliset tekijät, jotka pakottavat huomioimaan eri suunnittelutasot, eri intressit sekä mahdolliset laajemmat kehittämisen tavoitteet. Kyse on siis suunnittelun sovittamisesta ulkoiseen toimintaympäristöön. Tämän jälkeen, ja tämän puitteissa, voidaan pyrkiä ratkaisemaan, miten strategista ajattelua ja strategisia piirteitä tuodaan välineen käyttötapoihin ja sisältöihin.

Strategisuus sisäisenä sovittamisena liittyy siten strategisen ajattelun ylläpitämiseen välineestä riippumatta (Mäntysalo 2013, 52). Kuten analyysi on osoittanut, strategisuutta on mahdollista sovittaa erilaisiin konteksteihin. Välineiden strategisuuden vertailu paljasti kiinnostavasti, että yleiskaava ja rakennesuunnitelma tuntuvat korostavan niitä piirteitä, joita niiltä perusluonteensa mukaisesti puuttuu: yleiskaavassa tuodaan vahvemmin ilmi suunnittelun strategisia elementtejä ja rakennesuunnitelmassa korostuu enemmän toimet tavoitteiden toteuttamiseksi. Vaikka suunnitelmat edustavat tietyllä tapaa toistensa vastakohtia, molemmat tuntuvat ikään kuin hakevan voimaa toistensa piirteistä.

Tampereen kantakaupungin yleiskaavan yrityksenä on olla ”vähemmän kaava” eli aiempaa joustavampi ja strategisempi. Vaikka se on viralliseen suunnittelujärjestelmään kytkeytyvä maankäytön ohjauksen väline, kyseessä on kuitenkin 2010-luvun versio: Siinä on karttatasolla yleispiirteisyyttä ja strategista fokusointia sekä sisällöllisesti siinä on annettu merkittävä rooli uudenaikaisille suunnittelutavoille kuten täydennysrakentamiselle. Lisäksi yleiskaavaan on tuotu

reagoivuutta ja tavoitteiden strategista päivittämistä mahdollistava elementti valtuustokausiin sovitun kaavaprosessin kautta.

Rakennesuunnitelma sen sijaan voidaan nähdä tietynlaista ”kaavamaisuutta” tavoittelevana välineenä seudun yhdyskuntarakenteen kehityksen ohjaamiseen. Kaavamaisuudella tarkoitan sitä, että rakennesuunnitelmaraportin puhetavoista on havaittavissa, että suunnitelman strategisen luonteen esiintuomisen sijaan korostetaan päinvastaista: joustavuuden sijaan painotetaan ohjaavuutta, visionäärisyyden sijaan tuodaan esiin eri vuosikymmenille vaiheistettua toteutusohjelmaa.

Rakennesuunnitelman tiivistelmässä kuvataan, kuinka hyvän seutusuunnittelun katsotaan tarvitsevan yhteistä visiota ja välineet sen toteuttamiseksi. Puhe rakennesuunnitelmasta nimenomaan seutusuunnittelun työkaluna, seudullisena suunnitelmana, saa sen vaikuttamaan perinteisemmältä kuin se onkaan. Rakennesuunnitelmasta häivytetään sen epävirallista ja vapaaehtoiseen yhteistyöhön perustuvaa luonnetta ja korostetaan sen vaikuttavuutta ikään kuin se olisi seutusuunnittelussa tuotettu seutukaava, vaikkakin karttamerkinnoiltaan kaavan ulkoasusta poikkeava.

Karttamuotoinen esitystapa, jossa kehittämismerkinnät kiinnittyvät kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteeseen, myös korostaa rakennesuunnitelman kaavamaisuutta. Rakennesuunnitelman maankäytöllinen näkökulma seudun kuntien yhteistyöhön konkretisoi visiot karttamerkinnoiksi tavalla, joka tekee niistä mielikuvissa poliittisia lausahduksia sitovampia. Kartalle asetettu on puoliksi tehty – tai ainakin luvattu. Tässä tullaankin strategisen suunnittelun paradoksin ytimeen: rakennesuunnitelmassa on hyödynnetty myös ei-strategisia elementtejä, jotka luovat sille oletuksia sitovuudesta ja merkintöjen yksiselitteisyydestä (Mäntysalo ym. 2014, 14). Strategista suunnittelua ja sen vaikuttavuutta pyritään siis vahvistamaan perinteisen suunnittelun keinoin.

Strategisen ja ei-strategisen väistämätöntä yhteenkietoutumista osoittaa esimerkiksi se, että molemmat suunnitelmat pohjaavat päätöksensä tehtyihin taustaselvityksiin ja niiden tuottamaan tietopohjaan. Oletettavaa on, että molemmissa suunnitelmissa on ollut tarve ja tahto evidenssipohjaisuuteen suunnittelun valintojen oikeuttamiseksi (emt., 49).

Yleiskaavan osalta tietopohjan kerryttäminen kytkeytyy tosin jo kaavan laadinnan reunaehtoihin, kun taas rakennesuunnitelman osalta kyse voi toisaalta olla myös suunnittelutarpeen osoittamisesta (Albrechts & Balducci 2013, 21). Rakennesuunnitelman tapauksessa suurin riski nimittäin on, ettei se johda aitoihin muutoksiin ja toimiin. Tämän vuoksi suunnitelmassa korostetaan sen lähtökohtia, perusteluita sekä toteuttamista ja vaikuttavuuteen pyrkimistä tavalla, joka on lakisääteisyytensä vuoksi velvoittavalle yleiskaavalle lähes tarpeetonta. Toki samalla kyse on rakennesuunnitelman

vahvasta toimintaorientaatiosta, joka on strategiselle maankäytön suunnittelulle tyypillinen ominaisuus (Mäntysalo ym. 2014, 10).

Viime kädessä merkittävää on kuitenkin tapa, jolla välineitä käytetään. Muun muassa Mäntysalo (2013) ja Healey (2009) ovat korostaneet strategista suunnittelua taitona ja toiminnassa muotoutuvana käytäntönä. Suunnittelusta seuraava toiminta on lopulta karttamerkintöjä merkityksellisempää, ja hyvät välineet tukevat vain tiettyyn pisteeseen asti. Samalla kyse ei kuitenkaan ole pelkästään yhdellä suunnittelutasolla tehdyistä ratkaisuista vaan siitä, luoko kokonaisuus toiminnalle edellytyksiä, ja tukevatko kaikki tasot yhteistä isoa kehittämiskuvaa.

Strategisuus ulkoisena sovittamisena kytkeytyy näin ollen ajatukseen suunnittelujärjestelmän strategisesta hallinnasta (Mäntysalo ym. 2014, 48). Kun kyse on maankäytön suunnittelusta, jossa taustalla on monitahoinen poliittinen ja juridinen järjestelmä, suunnittelun vaikuttavuus rakentuu aina myös suhteessa toisiin suunnittelun ja päätöksenteon tasoihin.

Rakennesuunnitelman ja yleiskaavan tavoitteita on niiden laadintavaiheessa pyritty sovittamaan toisiinsa, lisäksi tavoitteita on viestitty valmistellun maakuntakaavan suuntaan. Havainto on kiinnostava, koska rakennesuunnitelmalla olisi kaavahierarkiasta irrallisena strategisena välineenä myös kaikki mahdollisuudet haastaa virallisen suunnittelujärjestelmän valintoja. Lopulta yhdenmukaisuus on muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta katsottu perustellummaksi valinnaksi, ja strategisuutta ilmennetään nimenomaan kyvyssä sovittaa seututason visiot yhteen muiden suunnittelutasojen kanssa. Haasteena on tällöin säilyttää tavoitteiden kunnianhimo, mutta tavalla, joka luo niiden toteutumiselle edellytyksiä.

Ulkoinen sovittaminen merkitsee myös eri toimijoiden intressien sovittamista. Tämä on leimallisinta etenkin rakennesuunnitelmalle, jonka ytimessä on kuntakohtaisten intressien kokoaminen tavalla, joka tukee seudun kehitystä kokonaisuutena. Yleiskaavassa intressien sovittaminen on pyritty ratkaisemaan yleiskaavoituksen syklien aiempaa vahvemmallalla kiinnittymisellä poliittisiin prosesseihin. Poliittista herkkyyttä osoittavat myös tavat, joilla kaupunkirakenteen tiivistämiselle on haettu hyväksyntää.

## 5 PÄÄTELMÄT

Tässä työssä olen tutkinut, millaista on kasvun maankäyttölinen hallinta kaupunkiseudun strategisen yhteistyön ja kaupungin virallisen yleiskaavatasoisen maankäytön suunnittelun konteksteissa. Kasvun hallinnan elementtejä on tarkasteltu suhteessa fiksun kasvun suunnitteluoppiin. Tämän lisäksi olen peilannut suunnitelmissa ilmenevää strategisuutta strategisen suunnittelun teorioihin.

Vaikka olisin voinut rakentaa strategisen suunnittelun teorian peruserottelun mukaisesti analyysiin lakisääteisen ja strategisen suunnittelun vastakkainasettelua korostavan asetelman, päätin tarkastella analyysissa enemmän tasojen välisiä yhteyksiä kuin eroavaisuuksia. Yhtäältä tämä johtui siitä, että aineiston tarkastelu osoitti varsin selvästi, että seudullisella rakennesuunnitelmalla ja kantakaupungin yleiskaavalla on kasvun hallinnan periaatteiden osalta enemmän yhteisiä piirteitä kuin ristiriitaisuuksia. Molemmat ovat ajallisesti varsin tuoreita instrumentteja ja siten ne lienevät enemmän linjassa keskenään kuin suhteessa edeltäjiinsä.

Toisaalta suunnittelujärjestelmien välistä erontekoa on kritisoitu järjestelmien yhteiselon mahdollisuuksia esiintuovan näkökulman valossa (Mäntysalo 2013). Epämuodollisissa strategisen suunnittelun välineissä ja toimintamalleissa on omat suunnittelujärjestelmää rikastuttavat ja vapauttavat puolensa, kun taas perinteinen lakisääteinen kaavoitus takaa osallistumisen, ennustettavuuden ja muun systeemin tuoman suojan ja vakauden.

Analyyysin kautta syntyi havaintoja kasvun hallinnan keskeisistä elementeistä, joiden katson kiteytyvän termeihin *kestävä kasvu* ja *joukkoliikennekaupunki*. Kestävä kasvu määrittyy kokonaisuutena, joka on suunnitelmallisen työn tuloksena toimijoiden ”hyppysissä”. Se on myös ennen kaikkea toivottu ja tavoiteltava asia sen myönteisenä pidettyjen ilmasto- ja talousvaikutusten vuoksi. Epäonnistuminen kasvun hallinnassa merkitsee kasvua, josta aiheutuu merkittäviä rasitteita julkistaloudelle ja joka uhkaa elinympäristöjen laatua sekä arjen sujuvuutta.

Joukkoliikennekaupunki ja sen osana kehitettävä jalankulkukaupunki näyttäytyvät aineistossa kestävä kasvun maankäytöllisenä ilmenemisenä, ikään kuin yhdyskuntarakenteen ”lopputilana” tavoitteiden täytyessä. Kyseessä on siis tavoiteltu kaupunkirakenteen muoto, jossa vahvat joukkoliikenteen käytävät, erityisesti raitiotie, muodostavat kaupunkirakenteeseen selkärangaksi mielletävän tukirakenteen kaupungin muiden toimintojen kiinnittymiselle.

Ajatus selkärangasta korostaa pysyvyyden ja kiinnittymisen ideaa, joka on keskeinen etenkin kaupunkikehittämisen merkittävien maankäyttöhankkeiden näkökulmasta. Toisaalta kaupungin ja seudun toiminnallisuuden näkökulmasta joukkoliikennevyöhykkeitä voitaisiin ennemmin verrata valtimon ja laskimon kaltaiseksi pääsuoniksi, mikä korostaisi niiden keskeistä roolia ihmisvirtojen välittäjänä ja eri osien elinvoimaa tukevana.

Yhdyskuntasuunnittelun kentällä voidaan nähdä tapahtuneen paradigman muutos, jossa jalansijaa ovat saaneet uudet tiivistävän ja joukkoliikennepainotteisen suunnittelun opit (vrt. Ristimäki ym. 2007, 177). Joukkoliikennekaupunki-ihanteen voidaan katsoa ilmentävän tätä joukkoliikenteen arvostuksen ja merkityksen kasvua, ainakin jos verrataan muutamien vuosikymmenten päähän, jolloin aikakaudelle oli tyypillistä korostaa paikkojen saavutettavuutta ja kaupunkien toimivuutta autoliikenteen edellytysten kautta.

Joukkoliikennekaupunki voidaan nähdä maailmalta omaksuttuna kehittämismallina, jota myös fiksun kasvun suunnittelusuuntauksen puitteissa edistetään. Suomessa on toistaiseksi melko vähän suuria kaupunkia tai kaupunkiseutuja, mikä pakottaa hakemaan muualta esimerkkejä siihen, kuinka kasvun tuoma mittaluokkahyppy voidaan ottaa haltuun. Etenkin Keski-Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa voidaan joukkoliikenteen kehittämisessä puhua jopa niin kutsutusta ”raitiotierenessanssista”, jonka myötä Tampereen raitiotien kaltaisia pikaraitiotieratkaisuja on sekä rakennettu että valmisteilla lukuisissa kaupungeissa ympäri maailman (Tampereen kaupunki 2016, 61).

Aineiston perusteella tavoiteltu joukkoliikennekaupunki rakentuu kattavan joukkoliikenteen ohella tiiviiden ja monipuolisten keskusten verkostona. Joukkoliikennekaupungin piirteet vastaavat hyvin myös Ristimäen ym. (2013, 2017) tutkimuksissa kehitettyä kaupunkikudosmallia, jossa joukkoliikennekaupunki ei merkitse yksin kattavan tarjonnan joukkoliikennevyöhykettä, vaan kyse on myös sitä tukevasta maankäytöstä.

Tässä tullaan suunnitelmien urbaania kaupunkirakennetta edistävään piirteeseen. Urbaaniuden korostusta voidaan pitää vasta viime vuosina kypsyneenä teemana suomalaisessa kaupunkien kehittämistä koskevassa keskustelussa. Etenkin kaupunkiseudun rakennesuunnitelma voidaan nähdä tässä mielessä edelläkävijänä, sillä siinä esitettiin ”lisää kaupunkia seudulle” jo vuonna 2014. Näin ollen tutkimuksen taustaoletus fiksun kasvun edustamasta paradigman muutoksesta saa havaintojen valossa vahvistusta.

Tutkimusasetelman toinen alatutkimuskysymys koski suunnitteluvälineissä ilmenevää strategisuutta. Analyysin perusteella strateginen suunnittelu ei jää yksin sille ilmeisen rakennesuunnitelman tasolle,

vaan myös kantakaupungin yleiskaavassa voidaan havaita merkittäviä strategista ajattelua osoittavia piirteitä. Tämän tutkimuksen löydökset tukevat siten havaintoja, joiden mukaan myös yleiskaavoituksessa voidaan ilmentää strategista ajattelua ja osoittaa muutoksen potentiaaleja, jos paikallisesti siihen on luotu edellytyksiä (Mäntysalo ym. 2014, 49).

Yhteistä suunnitteluinstrumenteille on niiden pyrkimys strategiseen yhteensovittamiseen, jonka katsoin olevan sekä sisäistä että ulkoista; niin vallitsevan toimintaympäristön puitteissa luovimaan pyrkivää kuin välinetasolle tuotua strategisuutta. Havainnot osoittavat, että suunnittelussa merkitystä näyttää kasvattaneen uusien yhteyksien löytäminen tai ainakin vanhojen raja-aitojen kaataminen. Kyse on tietyllä tapaa perspektiivin avartamisesta suhteessa laajempiin alue- tai asiakokonaisuuksiin sekä suunnittelun voimavarojen vapauttamisesta yksityiskohtaisuudesta kokonaisuuksien hallintaan, jossa merkityksellisiä ovat asiaintilojen sijaan *suhteet* asioiden ja alueiden kuin myös eri suunnittelutasojen välillä.

Olen työssäni rajautunut tarkastelemaan kasvun hallintaa ja strategista suunnittelua nimenomaan Tampereen kaupunkiseudulla ja kaupungissa. Tulosten osalta on huomioitava strategisen suunnittelun vahva kontekstisidonnaisuus, joka on myös muissa tutkimuksissa tunnistettu (Mäntysalo ym. 2014, 48). Tilanteet ja yhteistyön muodot eri kaupunkiseuduilla ovat erilaisia, joten myös strateginen suunnittelu ja sen käytännöt saavat erilaisia ilmenemismuotoja ja eriasteista vaikuttavuutta. Oppina muille seuduille voidaan kuitenkin pitää, että yhtenäisen kehittämiskuvan luominen koko alueelle suunnittelun eri mittakaavoilla antaa paremmat takeet hallitulle kasvulle kuin kokoelma eriytyneitä suunnitteluratkaisuja. Tässä mielessä Tampereen kaupunkiseudun ja kaupungin näkeminen edelläkävijöinä seudullisessa yhteistyössä ja viimeaikaisissa raideliikennelratkaisuihin on perusteltu.

Muilta seuduilta saatujen kokemusten perusteella (esimerkiksi Jyväskylän ja Lahden seudut, ks. Mäntysalo ym. 2014, 49) voidaan perustellusti pohtia, kuinka merkittävä vaikutus rakennesuunnitelman ja yleiskaavan laadinnan osittaisella risteämisellä on ollut siihen, että yleiskaavasta on haluttu tehdä aiempaa strategisempi. Kenties rakennesuunnitelman laadintaprosessin myötä myös kaupungin kaavoituksessa on Mäntysalon ym. (2014, 49) sanoin ”omaksuttu laajempi strategisuuden perspektiivi”.

Valintani tarkastella yksinomaan laadittuja suunnitelmia rajaa väistämättä sitä, mihin osa-alueelle monimutkaisessa suunnittelujärjestelmän ja -prosessien kokonaisuudessa huomio kohdistuu. Vaikka rakennemallien ja yleiskaavojen strategisuudesta voidaan jossain määrin tehdä päätelmiä tutkimalla

instrumenttien sisältöä ja muotoseikkoja, tutkimusasetelma rajaa kuitenkin ulkopuolelle sen, mikä viime kädessä ratkaisee suunnitelmien todellisen strategisuuden. Välineet ja niiden esittämistavat antavat yksin varsin pinnallisia viitteitä siitä, kuinka vaikuttavia suunnitelmat lopulta ovat. Merkityksellistä on, mikä on esimerkiksi seudullisen rakennesuunnitelman todellinen asema (muuten kuin poliittisesti hyväksyttynä) kuntien välisessä yhteistyössä ja mikä vaikutus sillä on kunnallisiin maankäytön suunnitelmiin. Mäntysalo ym. (2014, 26) ovat puhuneet tästä kiinnittymisenä yhteistyön ja suunnittelun rakenteisiin.

Analyysi antaa kuitenkin viitteitä siitä, että rakennesuunnitelman luomat kehittämisen suuntaviivat seututasolla yhdessä kantakaupungin yleiskaavan kanssa näyttävät luovan kokonaisuutta katsovaa otetta kahdella eri mittakaavatasolla, minkä voidaan katsoa tukevan kasvun hallinnan tavoitetta. Tampereen kaupunkiseudun kontekstissa strategisen maankäytön suunnittelun kokonaisuus on siten ainakin välinetasolla tarkasteltuna lupaava, sillä suunnitelmat kaupunkiseudun ja kaupungin puolesta ovat pitkälti samassa linjassa. Järjestelmässä on varmasti heikkoutensa ja puutteensa, mutta sellaisenaankin se luo paremmat edellytykset kasvun hallinnalle tulevaisuudessa verrattuna kaupunkiseutuihin, joissa vastaavaa keskusteluyhteyttä seudun kuntien välillä ei ole eikä seudun tasolta välity laajempaa rakenteellista eheyttä korostavia tavoitteita kuntakaavoitukseen.

Välinetason tarkastelu paljastaa, miten suunnittelussa pohjimmiltaan kuvataan ideaaleja. Samalla tavalla kuin ”fiksi kasvu” voidaan nähdä varsin yleispiirteisenä ideana, Tampereen kaupungin ja seudun kontekstissa esitetyt ideat kestävästä kasvusta ja joukkoliikennekaupungista edustavat ihanteellista tulevaisuuskuva. Tässä tullaan luvussa 1.4 kuvaamaani näkemykseen suunnittelun ymmärtämisestä tavoitteellisen raamin asettamisena. Strategisen maankäytön suunnittelun piirissä on toki tunnistettu, että pysyvien kuvausten sijaan lähtökohdaksi tulee ottaa tulevaisuuden arvaamattomuus ja vaikea ennustettavuus (Albrechts & Balducci 2013, 21). Siinä pyritään dynaamisiin ja visioiviin kuvauksiin tulevaisuudesta, mutta viime kädessä nekin asetetaan, ja uudelleenasetetaan, tavoitelluiksi kuvauksiksi tulevaisuudesta.

Rakennesuunnitelman ja kantakaupungin yleiskaavan laadinta- tai hyväksymisprosessien tutkiminen olisi luultavasti tuottanut varsin erilaisia tuloksia esimerkiksi taustalla vaikuttaneisiin intressikamppailuihin tai konflikteihin liittyen. Rakennesuunnitelman ja yleiskaavan kaltaisia suunnittelun ”lopputuotoksia” tarkastelemalla ei siten päästä käsiksi suunnittelun ”epätäydellisyyteen”, kuten epäjatkuvuuksiin päätöksenteossa tai hallinnossa.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö suunnittelun välineiden tutkiminen olisi tärkeää. Välineissä ja niiden selostusosioissa voidaan nähdä kiteytyvän, millaisia ideaaleja suunnittelussa ylipäättään on ja millaisiksi toimenpiteiksi nämä ideaalit on purettu. Kaupunki- tai seutustrategioihin verrattuna rakennesuunnitelmassa ja kantakaupungin yleiskaavassa kiinnitytään siten ideaalienkin tasolla astetta enemmän konkretiaan, kun laajoja kehittämiselle asetettuja tavoitteita sovitetaan maankäytön kielelle.

Tutkimuksen lähtöoletuksiin nähden suunnitteluvälineiden tavoitteiden ja toimien yhdenmukaisuutta voidaan pitää yllättävänä tuloksena. Alkuajatuksena nimittäin oli, että rakennesuunnitelma suunnittelujärjestelmästä irrallisena strategisena välineenä esittäisi yleiskaavaa rohkeammin näkemyksiä ja visioita seudun kestävän yhdyskuntarakenteen saavuttamiseksi. Yleiskaavan odotin olevan velvollisuuksiensa vuoksi jäykempi ja varovaisempi muotoiluissaan.

Suunnitelmien taustalla voidaan nähdä kolmenlaista reunaehtoja luovaa elementtiä. Ensiksi, suunnittelun tekninen elementti liittyy suunnitelmien laadintaan. Yleiskaavan esitystavat nojaavat kaavoituksen käytänteisiin ja mahdollisiin maankäyttö- ja rakennuslaista kumpuaviin velvoitteisiin. Rakennesuunnitelman laadinta on sen sijaan vapaampaa, ja lopputulokset eri seuduilla eroavat toisistaan (Mäntysalo ym. 2014, 48). Toiseksi, suunnittelussa on väistämättä myös poliittis-sosiaalinen elementti, joka kytkeytyy etenkin suunnitelmien kohtaamaan hyväksyntään tai vastustukseen asukkaiden, päättäjien tai muiden osallisten keskuudessa. Kolmanneksi, etenkin kaavoitusta ohjaa suunnittelun juridinen elementti, joka velvoittaa vahvemmin yleiskaavaa kuin vapaaehtoiseen kuntayhteistyöhön perustuvaa seutusuunnittelua.

Seurauksena on, että yleiskaavan hyväksyttävyys mitataan viime kädessä kaavoitukseen kuuluvassa hyväksymismenettelyssä. Kaavasta aiheutuvia valituksia välttääkseen yleiskaavoituksessa on tässä mielessä pyrittävä *juridiseen korrektiuteen*. Rakennesuunnitelmassa vastaavaa hyväksymis- ja vahvistusmenettelyä ei ole, vaan sen ratkaisut punnitaan kaupunkiseudun kuntapäättäjien edessä. Tällöin rakennesuunnitelmalta edellytetään ennen kaikkea *poliittista korrektiutta*. Tässä tullaan analyysissäkin esiin nousseeseen kysymykseen siitä, onko rakennesuunnitelma vain kuntien intressejä kokoava esitys, sovittu kompromissi, vai aidosti kuntakeskeisyyden ylittävä seudullinen suunnitelma.

Rakennesuunnitelman poliittinen hienotunteisuus kasvun suuntien osoittamisessa välittyy osuvasti yksittäisten sanavalintojen tasolla. Rakennesuunnitelman toteutusohjelmassa kuvataan, kuinka ”[t]oteutusta pyritään ohjaamaan niin, että ensisijassa täydennetään ja tiivistetään nykyrakennetta”.



Muotoilussa voidaan kiinnittää huomiota siihen, kuinka sanat ”pyrkii” ja ”ensisijassa” luovat kaksinkertaista lievennystä sanomaan. Pyrkiminen merkitsee lähinnä yritystä saavuttaa jotain, ei suoraan siinä onnistumista. Lisäksi pyrkimiseen kytkeytyy tietynasteista toteutusvaraa. Niissä tapauksissa, joissa täydentäminen ei ole mahdollista tai sitä katsotaan tehdyn jo riittävästi, myös laajentavalle rakentamiselle voidaan nähdä oikeutus: ”Kasvu suunnataan - - toissijaisesti harkitusti rakennetta laajentaen.”

Tässä mielessä yleiskaavalla voi olla enemmän mahdollisuuksia rohkeiden suunnitteluvalintojen tekemiseen alueellisen suvereniteettinsa puitteissa, kun taas rakennesuunnitelmassa joudutaan aina jossain määrin sovittamaan useiden itsenäisten kuntien maankäytön intressejä yhteen – paikoin myös seudullisen kokonaisedun kustannuksella.

Kaikkiaan tämä tutkimus tukee näkemystä, että kasvun kestävä maankäyttölinen hallinta vaatii toimiakseen monia suunnittelun osa-alueita, aikajänteitä ja mittakaavoja yhdistävää kokonaisvaltaisuutta (vrt. *strateginen eheyttäminen*, Puustinen ym. 2016a). Millaisia edellytyksiä fiksun kasvun tai MAL-ajattelun kaltaiset suunnittelulle suuntaviivoja asettavat mallit voisivat sille luoda?

Globaalisti tunnettu *smart growth* eli fiksu kasvu sekä kotimainen MAL-ajattelu pyrkivät tarjoamaan tiivistävälle suunnittelulle välineistöä, jolla tuetaan myös kestävää liikkumista sekä toiminnallisesti sekoitettuja paikkoja kaupunkien elinvoimaisuuden lisäämiseksi. Vaikka tyypillisesti fiksun kasvun suomalaisena vastineena on pidetty eheyttävää yhdyskuntasuunnittelua, olen tässä tutkimuksessa pitänyt maankäyttöä, asumista ja liikenteen suunnittelua integroivaa MAL-ajattelua kaupunkiseutujen kontekstissa relevanttina ja ajankohtaisena fiksun kasvun vastinparina, jonka puitteissa toteutetaan myös strategista maankäytön suunnittelua.

MAL- ja *smart growth* -kehittämismallit asettuvat suunnittelun (*planning*) ja hallinnan (*governance*) rajapinnalle, sillä kumpikin edustaa pyrkimystä tuoda tyypillisesti siiloutuneita suunnittelun osa-alueita yhteen hallittavaksi kokonaisuudeksi: Suomalainen MAL-ajattelu kokoaa kunnissa perinteisesti erillään olleet maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun yhden kaupunkiseudullisen kehyksen alle. Laajemmassa MALPE-ajattelussa mukaan on tuotu vielä palvelujen ja elinkeinojen kehittäminen. Vastaavasti fiksun kasvun suuntaus pyrkii kokoamaan samalla tavoin kehittämisen eri ulottuvuuksia yhteisen käsitteellisen kehikon alle. Fiksun kasvun keskeisten elementtien ja MALPE-suunnittelun yhteyksiä on kuvattu taulukossa 3.

Taulukko 3. Fiksun kasvun pääelementit ja niiden vastaavuus MALPE-teemoihin. Mukailtu Ye, Mandpe & Meyer 2005, Norvasuo 2014, 93 mukaan.

<b>Fiksun kasvun elementti</b>	<b>Suomennos</b>	<b>MALPE-kytkentä</b>
<i>planning</i>	maankäyttö ja yhdyskuntasuunnittelu	M (maankäyttö)
<i>housing</i>	asuminen	A (asuminen)
<i>transportation</i>	liikkuminen ja liikennesuunnittelu	L (liikenne)
<i>community development</i>	paikallisyhteisöjen vahvistaminen	P (palvelut)
<i>natural resource preservation</i>	ympäristön suojelu	M (maankäyttö) <sup>1</sup>
<i>economic development</i>	elinkeinot ja niiden tukeminen	E (elinkeinot)

Molempien suuntauksien voidaan katsoa toimivan suunnittelussa eräänlaisina viitekehyksinä, jotka antavat käytännön työlle välineet ja suuntaviivat, jättäen samalla tilaa paikallisista olosuhteista nouseville ratkaisuille (Norvasuo 2014, 133). Fiksun kasvun toimintamalli on tapauskohtaisesti muuttuva ja samoin kuin MAL-sopimusten tavoitteet, kunkin alueen omista tarpeista ja tilanteesta kumpuavaa.

Molemmissa on myös monimittakaavaisuutta, sillä sekä fiksu kasvu että MAL-menettely kuvaavat tavoitteekseen niin seututasoisia kuin paikallisia tuloksia: seudullisesti tavoitellaan eheää yhdyskuntarakennetta ja paikallisesti tuetaan keskusten elinvoimaisuutta ja yleisesti laadukkaita elinympäristöjä. Kaavatasoista tai hallinnollisista rajoista riippumaton, alueita kokonaisuutena tarkasteleva ote onkin suuntauksille mielekäs tarkastelutapa. Tämä tuo molempiin vahvan spatiaalisen ulottuvuuden, jota on vahvistettu MAL-suunnittelussa seudullisin rakennemallein tai -suunnitelmin, fiksun kasvun osalta mahdollisin kasvurajauksin.

Vaikka seututason ja paikallisen kehittämisen suhde voi näyttää tavoitetasolla selkeältä, käytännössä seututason tavoitteilta puuttuu usein pakottava voima, koska kaupunkiseutu ei ole vielä institutionalisoitunut viralliseksi suunnittelutasoksi ainakaan Suomessa. Tämän myötä sen kyvykkyys tuottaa kestävästä yhdyskuntarakennetta ja vastata voimallisesti hajautumiskehitykseen asettuu osin kyseenalaiseksi. On kiinnostavaa nähdä, luoko MAL-prosessi ajan oloon edellytyksiä kiinteämmälle kaupunkiseututason toimijuudelle. Entä mitä tällöin tapahtuisi suunnittelun strategisuudelle?

<sup>1</sup> Vaikka ympäristön suojelu ei sellaisenaan kytkeydy MALPE-teemoihin, se voidaan nähdä maankäyttökysymyksenä. Mahdollisuus säästää luontoalueita liittyy kaupunkirakenteen laajentamiseen tai siitä pidättäytymiseen (ks. 4.2.2). Elinkeinojen, yhteisöjen ja ympäristön kysymykset voidaan myös nähdä fiksun kasvun strategisina tavoitteina, kun taas yhdyskuntasuunnittelu, liikkuminen ja asuminen edustavat konkreettisempia suunnittelun keinoja (Norvasuo 2014, 93).

Kumpikin malli soveltuu kasvavien kaupunkiseutujen kontekstiin, sillä ne pitävät jo lähtökohtaisesti sisällään kasvun elementin: Fiksu kasvu ilmentää jo nimensä kautta sitoutumista (myös taloudellisen) kasvun tavoitteluun. Tämä tekee siitä poliittisesti omaksuttavamman laajemmille toimijajoukoille verrattuna esimerkiksi tiukempaan *degrowth*-suuntaukseen, joka perustuu kasvun tavoittelun kyseenalaistamiseen. Suomessakin MAL-menettely on suunnattu toistaiseksi vain suurimmille kaupunkiseuduille, joilla laajamittaisen yhteistyön on katsottu edistävän seudun kilpailukykyisyyttä ja elinvoimaisuutta. Samalla menettelyn perusteet nojaavat näkemykseen kaupunkiseuduista toiminnallisina alueina, joilla kuntarajojen merkityksen katsotaan hälvenevän (Mäntysalo & Kosonen 2016, 32).

Se, että kaupunkiseudut ovat tuoneet maankäytön suunnitteluun uuden tarkastelutason ja mittakaavan, palvelee etenkin kuntarajat ylittävien seudullisten kysymysten ratkaisemista. Mittakaavan nostamiseen liittyy kuitenkin kysymys siitä, millaista kaupunkirakennetta kaupunkiseututasoinen tarkastelu lopulta tuottaa.

Luvussa 2.4 kuvattiin, kuinka ympäristöministeriö on esittänyt huomioita mittakaavojen vaikutuksesta eheyden tarkasteluun. Ministeriön huolena on, että kunnan kannalta jokin hanke voi vaikuttaa perustellulta, mutta seudun kokonaiskuvassa kyse on yhdyskuntarakennetta hajauttavasta kehityksestä. Entä jos huoli on myös toisin päin? Luoko seututasoinen tarkastelu mahdollisuuksia siihen, että seudun mittakaavassa tapahtuva yhdyskuntarakenteen täydentäminen olisikin paikalliselta tasolta tarkasteltuna hajauttavaa? Tämänäköisiä arvioita on esitetty muun muassa Tampereen Vuoreksen kaupunginosan osalta (Vakkuri ym. 2016, 58).

Kasvun hallinnan kontekstisidonnaisuus aiheuttaa väistämättä sen, että viime kädessä ”kestävä kasvu” on yhtä epämääräinen ja joustavasti sovellettavissa kuin ”fiksu kasvu”. Ajatus kestävästä kasvusta on ideana helposti kannatettava, mutta käsitteenä se on vaikeasti operationalisoitavissa, mikä tekee sen avoimeksi erilaisille tulkinnoille. Toisaalta tämä voidaan nähdä mahdollisuutena harjoittaa paikallista strategista ajattelua, toisaalta riskinä on, että lähes kaikenlaiset toimet voidaan tavalla tai toisella perustella kestävyys- tai fiksuuden kautta. Yksi tässä tutkimuksessa esiin noussut kriittinen kysymys kuuluukin, missä kulkee hajauttavan levittäytymisen ja hallitun laajentamisen raja.

Ainakaan toistaiseksi kaupunkiseuduilla ei ole sovellettu *growth boundary* -tyyppistä fyysisen rajan asettamista kasvuille. Kuten analyysissa tuli ilmi, tarkastellut suunnitteluinstrumentit ovat hyvin kasvumyönteisiä ja sitä mahdollistavia, jopa ylimitoitettulla suunnitteluvuorolla. Tutkijat ovat kuitenkin

ilmaisseet huolensa seutujen ”ylikaavoituksesta” (Ristimäki ym. 2017, 177). On siten tärkeää, että myös hallittua laajentamista uskalletaan tarvittaessa problematisoida.

Maankäytön hankkeiden ajoittaminen ja täydennysrakentamisen priorisointi nousevatkin kriittisiksi elementeiksi suunnittelussa. Ajoittaminen liittyy paitsi hankkeiden käynnistämisen sovittamiseen kehityksen kokonaisuuteen, myös siihen, että uusina rakennettavat alueet kytketään alusta alkaen joukkoliikenteeseen. Priorisointi sen sijaan kiinnittää huomion kasvun sijainteihin. Aineistossa mainitut Tampereen suunnittelukohteet Ojala ja Hiedanranta ovat osuvasti erilaisia esimerkkejä kasvun suuntaamisesta, ja sellaisinaan kiteyttävät ”vanhan” ja ”uuden” suunnittelutavan eroja.

Ojala sijaitsee rakennesuunnitelman suunnittelualueen, kuvion 5 mukaisen kasvun ”ulomman kehän”, sisällä. Se näyttäytyy etenkin *seutumittakaavasta* perusteltuna hankkeena, jolla sidotaan maankäytöllisesti seudun kuntia yhteen. Yhdessä Kangasalan puolelle rakentuvan Lamminrahkan lähikeskuksen kanssa alueelle syntyy uutta, mutta paikoin väljää yhdyskuntarakennetta kuntarajan molemmin puolin, etäälle molemmista kuntakeskuksista. Sen sijaan yleiskaavan kasvun vyöhykkeellä, siis ”sisäisellä kehällä”, sijaitseva Hiedanranta on suunniteltu urbaaniksi ja aluekeskustasoiseksi raitiotiekaupungiksi, joka on kiinteä osa kantakaupunkia ja seutumittakaavainen ensi sijassa *merkitykseltään* - eikä niinkään rakenteeltaan tai sijainniltaan.

## 6 LOPUKSI

Tutkimusprosessi on ollut monipolvinen ja ajallisesti pitkäkestoinen. Keskeisenä haasteena on ollut opintojen viimeistelyn ja työssäkäynnin yhteensovittaminen. Muutamien pidempien yhtäjaksoisten työskentelykausien ansiosta pääsin kuitenkin uppoutumaan tutkimuksen tekoon, ja näinä aikoina koin työn varsin mielekkääksi ja palkitsevaksi. Omalta alaltani kertynyt työkokemus ja työskentely tutkijayhteisössä toisaalta vahvistivat ymmärrystäni kestävästä yhdyskuntasuunnittelun kentästä, mutta niiden myötä myös vaatimustasoni tutkielmani sisältöjä kohtaan nousi.

Kysymys kasvun hallinnasta ei ole yksiselitteinen, saati ongelmaton. Osaltani haluan olla tällä tutkimuksella vaikuttamassa siihen ymmärryksen rakentamiseen, mitä suomalaisilla kaupunkiseuduilla ja kaupungeissa voitaisiin tehdä kestävästä kasvun tukemiseksi maankäytön suunnittelussa. Tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää yhtäältä eri suunnittelutasoilla tehtävien ratkaisujen yhteensovittamisessa sekä strategisten kasvun hallinnan käytäntöjen kehittämisessä. Työllä pyritään toisaalta myös korostamaan toiminnallisten kaupunkiseutujen merkitystä ja niiden huomioimisen tärkeyttä merkittävässä maankäytössä ja alueiden hallintaa koskevissa uudistuksissa.

On selvää, että pelkkä suunnitteludokumenttien tarkastelu ei avaa kaikkea sitä kompleksisuutta, jota suunnitteluprosessiin sisältyy. Tekstien taakse jää paljon suunnittelukäytäntöjä, tapahtumia ja käänteitä, yksilöiden vaikutusvaltaa sekä poliittisia konflikteja, jotka eivät välity teksteistä muuten kuin rivien välistä. En siten voi tutkimukseni perusteella arvioida tyhjentävästi Tampereen kaupungin ja kaupunkiseudun tasolla tehtävää suunnittelua, saati tuottaa suoria korjausehdotuksia paikallisille suunnittelijoille ja viranhaltijoille.

Tutkimusmenetelmien osalta kirjallista aineistoa olisi voinut täydentää haastattelemalla rakennesuunnitelman ja kantakaupungin yleiskaavan laadintaan osallistuneita toimijoita, joiden kautta analyysin tuloksia ja tehtyjä tulkintoja olisi voinut testata tai haastaa. Toisaalta analyysimenetelmän osalta narratiiviset tai tarinankerronnalliset lähestymistavat aineiston analyysiin olisivat myös mahdollistaneet vielä vahvemman kielellisyyttä painottavan otteen. Rakennesuunnitelmaa ja yleiskaavaa olisi kiinnostava tarkastella siitä näkökulmasta, millaisia tarinoita ne kertovat tulevaisuuden kaupungista tai seudusta.

Tärkeää olisi myös tutkia kasvun hallinnan tavoitteiden siirtymistä toteutukseen ja käytännön maankäytöksi. Viime kädessä kasvun hallinnan kannalta kriittistä on kyky toimia suunnitelmien asettamien suuntaviivojen mukaisesti.

## Lähteet

- Albrechts, L. & Balducci, A. 2013. Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans. *disP – The Planning Review* 49:3, s. 16-27.
- Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) 2002. *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Chapin, T. S. 2012. Introduction. *Journal of the American Planning Association* 78:1, s. 5-15.
- Cox, W. 2007. The Argument Against Smart Growth. Teoksessa C. Steins, C. Peralta & A. Chavan (toim.) *Planetizen's Contemporary Debates in Urban Planning*. Washington D.C.: Island Press, s. 10-12.
- Davoudi, S. 2008. Conceptions of the city region: A critical review. *Journal of Urban Design and Planning*. Issue DP2, s. 51-60.
- EEA. 2006. *Urban Sprawl in Europe: The Ignored Challenge*. EEA Report 10/2006. Kööpenhamina: European Environment Agency.
- Eskelinen, T. & Sorsa, V-P. 2015. Kestävyyden käsitteen mielekkyys tutkimuksessa. *Poliittinen talous* 3:1 <http://www.poliittinentalous.fi/ojs/index.php/poltal/article/view/36/29> (luettu 15.8.2017)
- Eskola, J. 2001. Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa R. Valli & J. Aaltola (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2: Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Jyväskylä: PS-kustannus, s. 133-157.
- Faludi, A. 1973. *Planning Theory*. Oxford: Pergamon.
- Flint, A. 2007. A Tipping Point – But Now the Hard Part. Teoksessa C. Steins, C. Peralta & A. Chavan (toim.) *Planetizen's Contemporary Debates in Urban Planning*. Washington D.C.: Island Press, s. 6-9.
- Forester, J. 2012. On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations. *Planning Theory* 12:1, s. 5-22.
- Friedmann, J. 2004. Strategic spatial planning and the longer range. *Planning Theory & Practice* 5:1, s. 49–67.
- Gearin, E. 2004. Smart growth or smart growth machine? The smart growth movement and its implications. Teoksessa J. Wolch, M. Pastor, & P. Dreier (toim.), *Up against the sprawl: Public policy and the making of Southern California*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, s. 279–308.
- Gillham, O. 2002. *The Limitless City. A Primer on the Urban Sprawl Debate*. Washington D.C.: Island Press.
- Haila, A. 2002. Suunnittelu ja kaupunkirakentaminen. Teoksessa P. Bäcklund, J. Häkli & H. Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, s. 92–109.
- Häkli, J. 1999. *Meta hodos: Johdatus ihmismaantieteeseen*. Tampere: Vastapaino

- Häkli, J., Karppi, I. & Sotarauta, M. 2009. Alueellinen muutos ja sen hallinta. Teoksessa I. Karppi & L-M. Sinervo (toim.) *Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus, s. 127–158.
- Healey, P. 2009. In search of the "strategic" in spatial strategy making. *Planning Theory & Practice* 10:4, s. 439–457.
- Healey, P. 2013. Comment on Albrechts and Balducci "Practicing strategic planning". *disP – The Planning Review* 49:3, s. 48–50.
- Heikkinen, H. 2015. Kerronnallinen tutkimus. Teoksessa R. Valli & J. Aaltola (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2: Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Jyväskylä: PS-kustannus, s. 149–167.
- Heikkurinen, P. 2014. Kestävyyden käsitteen ulottuvuudet. *Tieteessä tapahtuu* 32:4. <http://ojs.tsv.fi/index.php/tt/article/view/46149> (luettu 15.8.2017)
- Hovila, I. 2016. Maankäytön valtion ohjaus metropolialueella? *Yhdyskuntasuunnittelu* 54:3 <http://www.yss.fi/journal/maankayton-valtion-ohjaus-metropolialueella/> (luettu 4.1.2017)
- Hytönen, J. 2016. *Kuntien ja valtion välinen vastuiden ja vallan jako yhdyskuntapolitiikassa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Hytönen, J., Kotavaara, N., Mäntysalo, R., Vihinen, H., Kiitti, L. & Muilu, T. 2015. Asumisen kestävyys kaupungin reunalla. Teoksessa J. Häkli, R. Vilkkonen & L. Vähäkylä (toim.) *Kaikki kotona? Asumisen uudet tuulet*. Tallinna: Gaudeamus, s. 134–145.
- Hytönen, J., Mäntysalo, R., Akkila, I., Kanninen, V. & Niemi, P. 2012. *Kaupunkiseutujen kasvukivut II*. Helsinki: Kuntaliitto, Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 22. Acta nro 241.
- Kanninen, V. 2016. Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen ja kaupunkiseutujen kehittäminen. Teoksessa S. Puustinen, R. Mäntysalo & I. Karppi (toim.) *Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla: Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016, s. 17–30.
- Karppi, I., Leino, H. & Jokinen, A. 2015. Kohti hyväksyttävää tiivistysrakentamista. Kuinka kaupunkisuunnittelussa käytettäviä havainnekuvia katsotaan? Teoksessa J. Häkli, R. Vilkkonen & L. Vähäkylä (toim.) *Kaikki kotona? Asumisen uudet tuulet*. Tallinna: Gaudeamus, s. 113–133.
- Knowles, R. D. 2012. Transit Oriented Development in Copenhagen, Denmark: from the Finger Plan to Ørestad. *Journal of Transport Geography* 22/2012, s. 251–261.
- Kosonen, L. 2007. *Kuopio 2015: Jalankulku-, joukkoliikenne- ja autokaupunki*. Suomen ympäristö 36/2007, Rakennettu ympäristö. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Krueger, R. & Gibbs, D. 2008. "Third Wave" Sustainability? Smart Growth and Regional Development in the USA. *Regional Studies* 42:9, s. 1263–1274.
- Laitio, M. & Majjala, O. 2010. *Alueidenkäytön strateginen ohjaaminen*. Suomen ympäristö 28/2010. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Lampinen, S. 2015. *Tässä tie, missä kaupunki? Liikennesuunnittelu ja yhdyskuntarakenteen hajautumien*. Acta Universitatis Tamperensis 2090. Tampere: Tampere University Press.
- Loikkanen, H. A., Laakso, S. & Susiluoto, I. (toim.) 2012. *Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin*. Helsinki: Helsingin kaupunki, Tietokeskus.

- Maijala, O. 2009. Yhdyskuntien hajautuminen ja sen hallintakeinot. Teoksessa R. Sairinen (toim.) *Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu*. Espoo: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 96, s. 27-42.
- Mäntysalo, R. 2013. Coping with the Paradox of Strategic Spatial Planning, *disP - The Planning Review* 49:3, s. 51–52.
- Mäntysalo, R. & Nyman, K. 2012. Suunnittelu kielipelien politiikkana. *Yhdyskuntasuunnittelu* 50:4, s. 33-51.
- Mäntysalo, R., Jarenko, K., Nilsson, K. L. & Saglie, I-L. 2015a. Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning—Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies* 23:2, s. 349–366.
- Mäntysalo, R., Kangasoja, J. K. & Kanninen, V. 2014. *Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa. Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi*. Helsinki: Ympäristöministeriön raportteja 18/2014.
- Mäntysalo, R., Kangasoja, J. K. & Kanninen, V. 2015b. The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland. *Planning Theory & Practice* 16:2, s. 169-183.
- Mäntysalo, R. & Kosonen, K-J. 2016. MAL-aiesopimusmenettely ja sen kehittäminen. Teoksessa S. Puustinen, R. Mäntysalo & I. Karppi (toim.) *Strategisen eheyttäminen kaupunkiseuduilla: Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016, s. 31-44.
- Martikainen, S. 2008. *Kuuma-kuntien kasvunhallintastrategia maankäytön ohjaamisessa*. Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, yhdyskuntatieteiden laitos.
- Moilanen, P. & Laakso, S. 2012. Yhteiskunnan ohjaus maankäytössä. Teoksessa H.A. Loikkanen, S. Laakso & I. Susiluoto (toim.) *Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin*. Helsinki: Helsingin kaupunki, Tietokeskus, s. 133-156.
- Nielsen, E. S. 2014. Smart Growth Machines: The Ecological Modernization of Urban Political Economy. Teoksessa W. G. Holt (toim.) *From Sustainable to Resilient Cities: Global Concerns and Urban Efforts*. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.
- Norvasuo, M. 2014. Amerikkalainen smart growthin malli ja suomalainen esikaupunki. Teoksessa M. Norvasuo (toim.) *Elävän esikaupungin eväitä*. Espoo: Aalto-yliopisto, Tiede + teknologia 4, s. 87–143.
- Pallagst, K. 2007. *Growth Management in the US: Between Theory and Practice*. England: Ashgate.
- Puustinen, S., Mäntysalo, R. & Karppi, I. (toim.) 2016a. *Strategisen eheyttäminen kaupunkiseuduilla: Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016.
- Puustinen, S., Mäntysalo, R. & Karppi, I. 2016b. Johdanto. Teoksessa S. Puustinen, R. Mäntysalo & I. Karppi (toim.) *Strategisen eheyttäminen kaupunkiseuduilla: Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016, s. 7-16.
- Ristimäki, M., Tiitu, M., Kalenoja, H., Helminen, V. & Söderström, P. 2013. *Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet Suomessa: Jalankulku-, joukkoliikenne- ja autovyöhykkeiden kehitys vuosina 1985–2010*. Helsinki: Suomen ympäristökeskuksen raportteja 32/2013.



- Ristimäki, M., Tiitu, M., Helminen, V., Nieminen, H., Rosengren, K., Vihanninjoki, V., Rehunen, A., Strandell, A., Kotilainen, A., Kosonen, L., Kalenoja, H., Nieminen, J., Niskanen, S., & Söderström, P. 2017. *Yhdyskuntarakenteen tulevaisuus kaupunkiseuduilla - Kaupunkikudokset ja vyöhykkeet*. Helsinki: Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2017.
- Schulman, H. 2014. Helsingin kehityskuva. Teoksessa P. Söderström, H. Schulman, & M. Ristimäki (toim.) *Pohjoiset suurkaupungit: Yhdyskuntarakenteen kehitys Helsingin ja Tukholman metropolialueilla*. Helsinki: Suomen ympäristökeskuksen julkaisuja, s. 39–61.
- Schulman, H., Söderström P. & Ristimäki M. 2014. Näkökulmia eurooppalaisten suurkaupunkien kehitykseen. Teoksessa P. Söderström, H. Schulman, & M. Ristimäki (toim.) *Pohjoiset suurkaupungit: Yhdyskuntarakenteen kehitys Helsingin ja Tukholman metropolialueilla*. Helsinki: Suomen ympäristökeskuksen julkaisuja, s. 13–30.
- Söderström, P. 2013. Liikennesolmuja vai kaupunkikeskuksia: kaupunkiympäristön laatu monikeskuksisella kaupunkiseudulla. *Yhdyskuntasuunnittelu* 51:1. <http://www.yss.fi/journal/liikennesolmuja-vai-kaupunkikeskuksia/> (luettu 7.1.2016)
- Söderström, P., Schulman, H. & Ristimäki, M. (toim.) 2014. *Pohjoiset suurkaupungit: Yhdyskuntarakenteen kehitys Helsingin ja Tukholman metropolialueilla*. Helsinki: Suomen ympäristökeskuksen julkaisuja.
- Steins, C., Peralta, C. & Chavan, A. 2007. Sprawl vs. Smart Growth. Teoksessa C. Steins, C. Peralta & A. Chavan (toim.) *Planetizen's Contemporary Debates in Urban Planning*. Washington D.C.: Island Press, s. 3-5.
- Suomen ympäristökeskus SYKE. 2016. Kaupunkiseutujen rajausta. [http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto\\_ja\\_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne/Tietoa\\_yhdyskuntarakenteesta/Kaupunkiseutujen\\_rajausta](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne/Tietoa_yhdyskuntarakenteesta/Kaupunkiseutujen_rajausta) (luettu 31.1.2017)
- Tampereen kaupunki. 2016. Tampereen raitiotien vaikutusten arviointi, yhteenvertaaminen 2016. [http://www.tampere.fi/tiedostot/t/yKwzQNhEx/raitiotieallianssi\\_arviointiraportti.pdf](http://www.tampere.fi/tiedostot/t/yKwzQNhEx/raitiotieallianssi_arviointiraportti.pdf) (luettu 11.8.2017)
- Tampereen kaupunki. 2017. Kaupunkiympäristön palvelualue. <http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/organisaatio/kaupunkiympariston-palvelualue.html> (luettu 13.2.2017)
- Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2030. Seutuhallituksen 24.3.2010 hyväksymä. Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä & Pöyry Oyj.
- Tampereen kaupunkiseutu. 2017. <http://www.tampereenseutu.fi/> (luettu 29.8.2017)
- Tolkki, H., Airaksinen, J. & Haveri, A. 2010. *Metropolihallinta: Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa*. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Tuomi, J. & Sarajarvi, A. 2002. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Tuomisaari, J. 2015. Lahden yleiskaava strategisen maankäytön suunnittelun työkaluna. *Yhdyskuntasuunnittelu* 53:2, s. 40–57.
- Vakkuri, J., Karppi, I. & Sankala, I. 2016. Päätöksenteon sudenkuopat: julkisen talouden tuloksellisuus ja yhdyskuntarakenteen kestävyys. Teoksessa S. Puustinen, R. Mäntysalo & I. Karppi (toim.) *Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla: Näkökulmia kestävästä maankäytöstä ja julkisen talouden kysymyksiin*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016, s. 45-61.

- Vanolo, A. 2014. Smartmentality: The Smart City as Disciplinary Strategy. *Urban Studies* 51, s. 883–898.
- Viren, A. 2007. Metropolien määritykset ja merkitykset. *Yhdyskuntasuunnittelu* 45:4, s. 45–54.
- Woo, M. 2007. Prescription for Urban Sprawl: Adapting Smart Growth Strategies to a Big City. Teoksessa C. Steins, C. Peralta & A. Chavan (toim.) *Planetizen's Contemporary Debates in Urban Planning*. Washington D.C.: Island Press, s. 18-22.
- Ye, L., Mandpe, S. & Meyer, P. B. 2005. What is "Smart Growth"? – Really? *Journal of Planning Literature* 19:3, s. 301-315.
- Ylinen, H., Hokkanen, O., Miettinen, H. & Pahkasalo, K. 2013. *Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus*. Ympäristöministeriön raportteja 15/2013. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Ympäristöministeriö. 2009. *Tulevaisuuden alueidenkäytöstä päätetään nyt: tarkistettut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet*. Ympäristöministeriön julkaisuja, helmikuu 2009. <http://www.ym.fi/fi-fi/ajankohtaista/julkaisut/esitteet> (luettu 21.9.2015)
- Ympäristöministeriö. 2012. *VAT vaikuttavammaksi: Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantaryhmän arvioita ja toimenpide-ehdotuksia*. Suomen ympäristö 13/2012. Helsinki: YM.
- Ympäristöministeriö. 2013. Yhdyskuntarakenne. [http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto\\_ja\\_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne) (luettu 22.9.2015)
- Ympäristöministeriö. 2016. Maankäytön, liikenteen ja asumisen sopimukset. [http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto\\_ja\\_rakentaminen/Maankayton\\_suunnittelun\\_ohjaus/Maankayton\\_liikenteen\\_ja\\_a](http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Maankayton_suunnittelun_ohjaus/Maankayton_liikenteen_ja_asumisen_aiesopimukset)  
[sumisen\\_aiesopimukset](http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Maankayton_suunnittelun_ohjaus/Maankayton_liikenteen_ja_a) (luettu 9.1.2017)

## **Liite 1: Aineisto**

### **Kirjallinen aineisto**

#### **Rakennesuunnitelma 2040**

- Raportti. Seutuhallituksen 17.12.2014 hyväksymä. Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä. Luettavissa:  
<http://www.tampereenseutu2040.fi/uploads/pdf/rakennesuunnitelma2015.pdf>

#### **Kantakaupungin yleiskaava 2040**

- Selostus. Ehdotus 1.2.2017. Tampereen kaupunki. Luettavissa:  
[http://www.tampere.fi/tiedostot/s/ABwex29hr/SelostusLiitteineen1\\_2\\_2017.pdf](http://www.tampere.fi/tiedostot/s/ABwex29hr/SelostusLiitteineen1_2_2017.pdf)
- Kartta 1: Yhdyskuntarakenne. 1.2.2017. Tampereen kaupunki. Luettavissa:  
[http://www.tampere.fi/tiedostot/k/EDLs3gdH1/Kartta1\\_Yhdyskuntarakenne.pdf](http://www.tampere.fi/tiedostot/k/EDLs3gdH1/Kartta1_Yhdyskuntarakenne.pdf)

### **Osallistuminen tutkimusaihetta käsitteleviin tilaisuuksiin**

- 8.9.2016 Tampere 2040 -yleiskaavailta nähtävillä olevaan yleiskaavaluonnokseen liittyen. Paikkana Monitoimitalo 13, Satakunnankatu 13, klo 16–20.
- 22.2.2017 Tampereen kantakaupungin yleiskaavaehdotuksen avoin asukastilaisuus, keskustalualue. Paikkana Pääkirjasto Metson Lehmus-sali, klo 10–12.